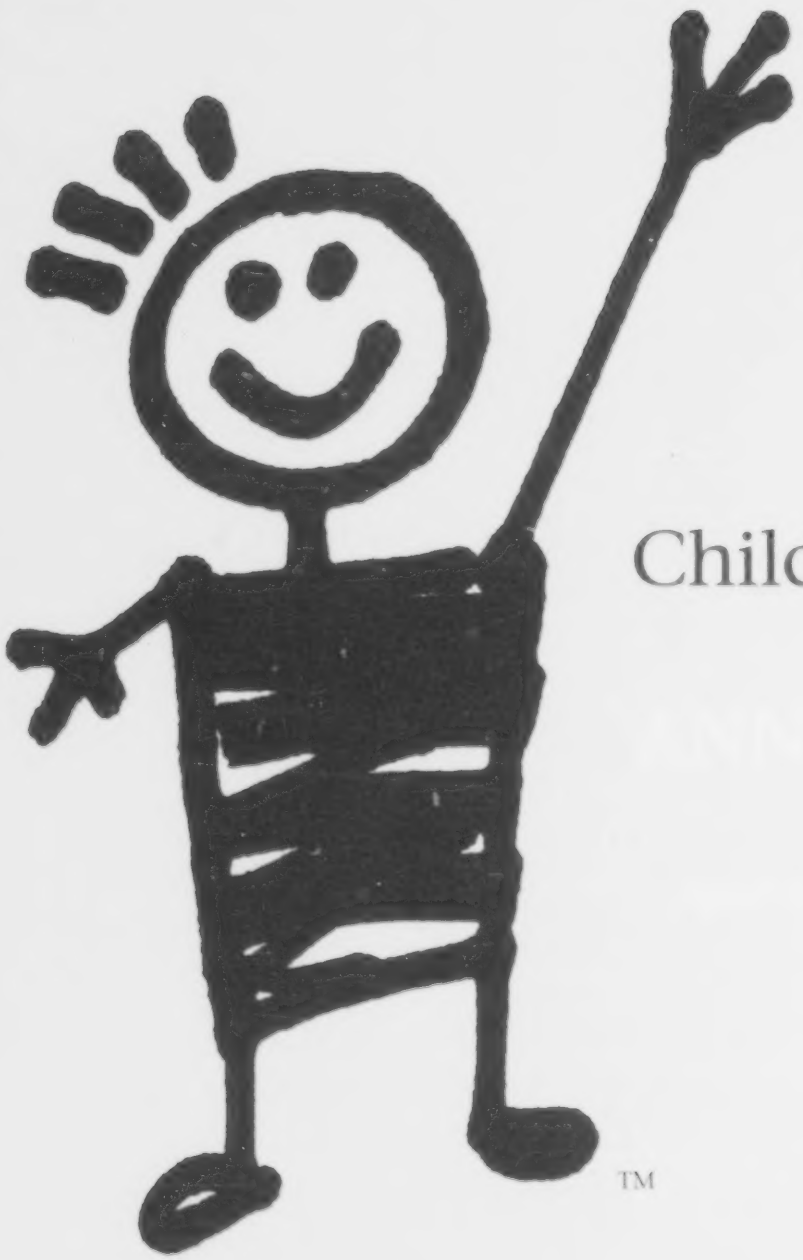
unless you listen, you can't hear ME™



Children's

105-03808/

Annual Report of the Office of the Children's Advocate of Manitoba

April 1, 2004 - February 25, 2005

The Office of the Children's Advocate
102 - 500 Portage Avenue
Colony Square
Winnipeg, Manitoba
R3C 3X1

Phone: (204) 945-1364
Toll Free: 1-800-263-7146
Fax: (204) 948-2278

www.childrensadvocate.mb.ca

The History and Role of the Children's Advocate in Manitoba

The Office of the Children's Advocate (OCA) was created under *The Child and Family Services Act* and proclaimed April 1, 1993. The office operated under the umbrella of the Department of Family Services and the Children's Advocate reported to the Minister of Family Services. In 1996, consistent with legislative requirements, an all-party committee was established to conduct a review of the office with public hearings commencing in May 1997.

On March 15, 1999, in response to recommendations arising from the review, the Office of the Children's Advocate became an independent office of the Legislative Assembly. It currently operates in an arm's length relationship with the child and family services system. It exists to represent the rights, interests and viewpoints of children and youth who are receiving, or entitled to receive, services as prescribed under *The Child and Family Services Act* and *The Adoption Act*. The Children's Advocate is empowered to review, investigate and provide recommendations on matters relating to the welfare and interests of these children. The Children's Advocate prepares and submits an annual report to the Speaker of the Legislative Assembly.

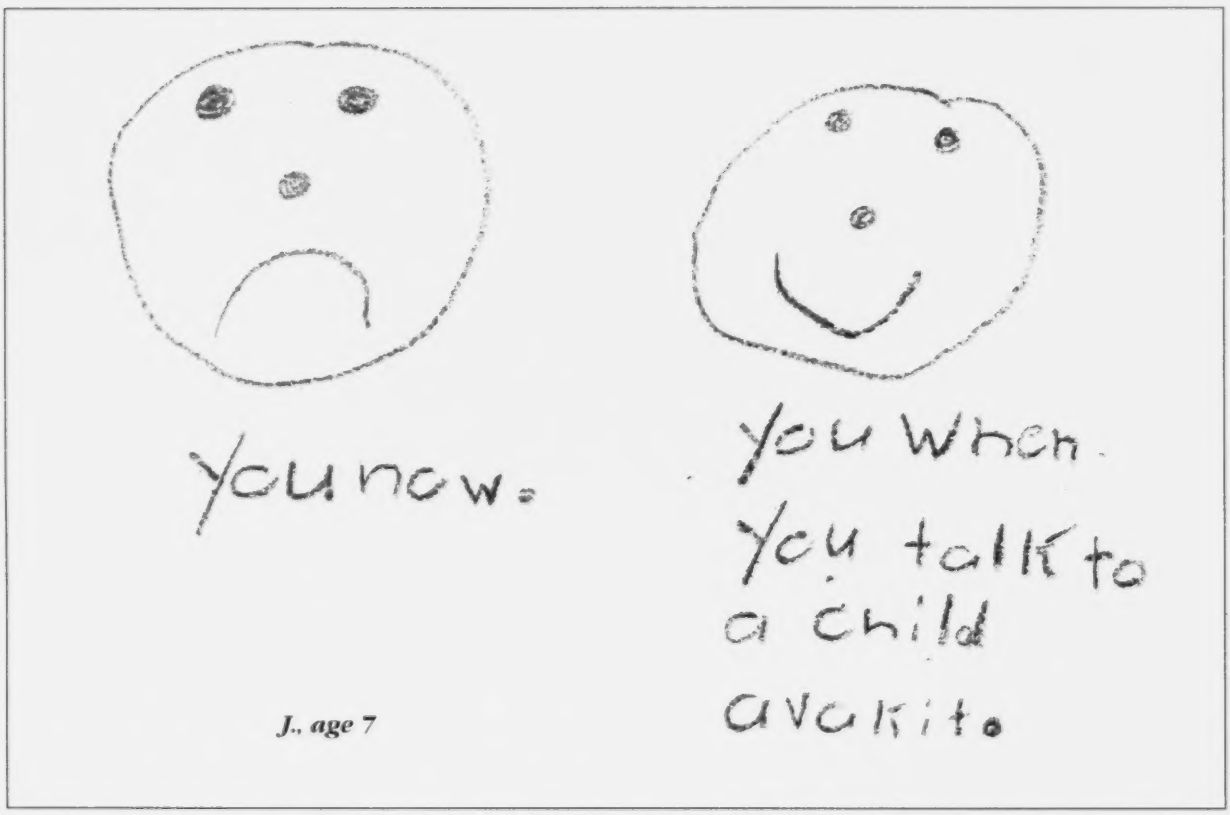
On March 29, 1999, the Lieutenant Governor in Council appointed Janet Mirwaldt as the Children's Advocate on the recommendation of the Standing Committee of the Assembly on Privileges and Elections. Ms. Mirwaldt was re-appointed on March 29, 2002. Her second and final term as Children's Advocate will end on March 29, 2005.

The Importance of Having an Independent Children's Advocate

Advocates challenge the system. They point out current practices, policies or legislation that are not meeting needs and expectations. Advocates work for change ... and change is not always easy for people to accept. Advocacy can create tension, but can improve the system.

Children especially need advocates. They live in a world where adults make decisions about their lives. They have a voice but they have virtually no legal power to make anyone listen to that voice. Our experiences speaking with children and youth in the child and family services system have shown us they often feel they have no say in what happens to them.

Our mission is to animate their voices and ensure their rights, interests and viewpoints are valued, respected and protected. Our advocacy efforts and services are child-centred, family-oriented and anchored in the community. They are delivered in an ethical, culturally sensitive and respectful manner.



J., age 7

Table of Contents

A Message from the Children's Advocate of Manitoba.....6-8

An Overview of the Major Initiatives Undertaken by the OCA (1999-2005).....9-10
- Reaching out to Children and Youth in the CFS system.....11
- Educating Children and Youth about Their Rights.....12
- Working with the Community on issues affecting Children and Youth.....12-14
- Building Partnerships with Aboriginal Communities and Agencies.....14-15
- Basing Recommendations about Child on Improved Case Management System..15-16
- Promoting Systemic Change for Children and Youth.....16
  - Adoptions.....16
  - Pauingassi.....16
  - Hotel Review.....17
  - EAPD.....17-18
  - Shelter Review.....18
  - The Provincial Child Abuse Registry.....18-26

The Future
- The AJI-CWI: The Future of Child and Family Services in Manitoba.....27-29
- The Future of the Office of the Children's Advocate.....29-31

Year End Statistical Analysis of Children's Advocate Cases.....33-39

Fiscal Year Budget for The Office of the Children's Advocate.....40

A Message from the Children's Advocate

In accordance with Section 8.2 (1)(d) of *The Child and Family Services Act*, I respectfully submit this document as my annual report for the time period beginning April 1, 2004. Under normal circumstances the reporting period for this annual report would have ended on March 31, 2005. Given that my term of office is completed prior to the fiscal year end, statistics have been compiled for the nine-month period ending December 31, 2004. Other non-statistical information has been reported up to February 2005.

This is my final annual report, as my second three-year term as Children's Advocate will end on March 29, 2005. It has been an honour to serve as Manitoba's Children's Advocate. Along with a dedicated staff group and the community-at-large, I have had the rare privilege of helping to shape and mold the Office of the Children's Advocate (OCA) as it began its era of independence from the Department of Family Services in March 1999.

An annual report is typically a reflection of the activities conducted by an office over the reporting year. This report outlines not only the activities we have accomplished over the last year but is a reflection of where we started from in 1999 to where we have evolved in 2005. In our first three reports we reported primarily on our case activities. In the last three reports we have reported on our involvement in systemic issues. I believe that we have been able to accomplish a great deal within a limited resource base and in an environment that has been undergoing massive changes.

In six years I have had the privilege of working with four Ministers of Family Services and Housing, two deputy-ministers and four provincial directors of child and family services. Since 2000 the Aboriginal Justice Inquiry – Child Welfare Initiative (AJI-CWI) process has been actively unfolding. In the coming year we will see the final transfer of responsibility for services for First Nations and Métis children and youth returned to these respective communities. The OCA will now work with the four new child and family service authorities in addition to the Department of Family Services and Housing (DFSH).

Throughout these changes we have strived to be a stable and consistent voice in the system. At the same time we have seen little change in our resources base at the OCA. This has created challenges for the OCA but we have looked at these challenges as opportunities and I believe we have been able to accomplish a great deal in six short years.

It is particularly rewarding to note that many more children and youth now directly access the office when they feel they need help. As well, I believe some of our best efforts were directed at developing and providing public education material and rights based education programs for children and youth. One youth told us after attending a Right Way workshop that he learned not only about his rights but his responsibilities as a member of his community. He said, "What you say does matter. You need to say things to help people. You need to contribute".

Since gaining independence, the OCA has also undergone an evolution in the way we conduct our business and our casework. We have created an information management database system whereby we can enter case information into the system, compile the information and accurately track systemic issues and concerns. We can use this information to make recommendations based on factual and statistical information gathered by our office, and based upon the actual experiences of the children, youth and families involved with the child and family services system.

We have worked hard to create better working relationships with agencies, child-serving groups and communities. We have tried to move away from an adversarial approach, as we have found that we get the best results by concentrating our discussions on the best interests of the child or youth involved in our cases. Most often we find that while we all have different roles, we also have one common goal – we all want what is best for the young person in care.

Over these last six years we have seen relations with various agencies and departmental staff evolve to the point that our office has been invited to provide input on some of the initiatives and activities being undertaken in child and family services. Being asked to complete the operational review into the WCFS shelter system by the Minister of Family Services and Housing is one example.

We are also at the preliminary stages of creating procedural guidelines between Department of Family Services and Housing (DFSH) and the OCA to track recommendations from the OCA on systemic reviews. We hope this will lead to a process by which these guidelines can become a part of the CFS province-wide foundational standards.

But there is still much to be accomplished.

The OCA now needs to enhance our relationship with the four new child and family service authorities and we need to build relationships with the new agencies and potential service providers that are coming into the system.

The OCA needs to have an enhanced presence in the communities where children and youth live throughout Manitoba. The OCA needs to establish a northern office to better serve the children and youth that live above the 53rd parallel.

The OCA needs additional resources to adequately meet the demands for case advocacy and to conduct systemic reviews when required.

We also need resources to reach out further so that we can be in residential care, youth correctional facilities, mental health facilities, foster homes and other care facilities where young people may need a Children's Advocate.

My experience as the Children's Advocate, over the last six years, has underlined my belief that the mandate of the OCA needs to be expanded beyond the child and family service system to include all other child caring systems and services provided by or funded by government. This expansion needs to be accompanied with clear and comprehensive authority. I believe that with the appointment of a new Children's Advocate, it would be timely to expand the mandate of the OCA.

But an expansion of the mandate will not be met without resistance by some. A past senior official inside the department once said to me that the system really did not need an advocate as child welfare workers are the advocates for the child in the system. I have long recognized that those inside the system do advocate for children and youth and often do so very well. But we must also recognize the competing roles, responsibilities and interests of the system and those who are employed within it. As long as services are provided by bureaucracies, including those beyond the child and family service system, "there will be the need for sustained attention to the way the system functions and malfunctions and in turn affect children".[1]

A supervisor in a child and family service agency once reported to the OCA that he believed that:

> "Children do not have rights, they have needs and desires."

---

[1] Knitzer, J (1976) *Child Advocacy: A Perspective*. American Journal of Orthopsychiatry 46 (2) 200-216.

This attitude may still exist today in the CFS system and does extend to other child caring systems. Clearly a child or youth's right to obtain services from an independent advocate is not a right afforded to all. It is only the children and youth in the child and family services system that are afforded the right to an independent Children's Advocate. However, even for those children and youth in the child and family service system, this right is conditional on those within the CFS system to inform a child, youth or their family of the existence of the OCA.

All children and youth who receive services from government and or government funded programs should be able to access a Children's Advocate. This Advocate must have the ability to ensure that those who provide services do not confuse what is a right with what they perceive and believe to be only a need or a desire.

In closing, I want to publicly thank the staff of the OCA, as without their commitment and dedication much of what we have accomplished would not have occurred.

I would also like to thank the members of the Legislative Assembly whose confidence in this office, and me as the Children's Advocate, allowed me to serve a second and final term. I also would like to thank a number of individuals who have provided guidance and support to the OCA as we moved from the Department to the Legislative Assembly. The Honorable George Hickes; Mr. Fred Bryans and his staff at Administration, Legislative Assembly; our fellow independent officers in particular Mr. Barry Tuckett and his staff at the Ombudsman office, all of whom have provided invaluable advice and support.

But most of all I would like to thank the children and youth that have allowed this office to be of assistance to them. I have learned a great deal from the many young people I have met and I will always remember our time together.

Janet Mirwaldt
Children's Advocate

An Overview of the Major Initiatives Undertaken by the OCA (1999-2005)

We feel that we have accomplished a great deal at the Office of the Children's Advocate (OCA) since gaining independence from the Department of Family Services in March of 1999.

Our most important achievement is our ability to assist an ever-increasing number of children, youth and families. In 1998 the Children's Advocate's office fielded 685 requests for services. In 2004 requests for services had risen to 2,045, a number unprecedented in the history of the office.

The increased demand for our services can be tied to a greater awareness of our office and the services we perform. We also believe that being an independent office contributed to the increased number of requests for our services. Those coming to us are primarily seeking our help as a result of the actions and decisions of staff involved in the child and family service system. Many feel more comfortable voicing their concerns to someone who is separate and apart from the system.

With increased demand, and independence from DFSH, it became essential to restructure and refocus the office to meet new realities and opportunities. After being proclaimed as an Independent Officer accountable to the Legislative Assembly, the Children's Advocate developed a 96-page policy and procedures manual for the OCA. Its purpose was to set standards to handle casework and advocacy functions in a consistent manner, reflective of the Children's Advocate's role as an Independent Officer.

The Children's Advocate incorporated elements consistent with the best practice policies and procedures from other child and youth advocates as well as child-serving agencies from across Manitoba and Canada.

The manual is important because it ensures:

- advocacy efforts will be child and youth focused;
- advocacy services for children and youth across the province will be standardized;
- the gathering, recording and tracking of information will be standardized;
- greater continuity and consistency of advocacy services, particularly during times of staffing transition.

In conjunction with the policy and procedures manual, the Children's Advocate set a number of goals for the Office of the Children's Advocate. While much remains to be done, the Children's Advocate is pleased to report that significant progress has been made in a number of the areas targeted as goals for the OCA.

In 1999 the OCA set a number of goals that we wanted to accomplish.

1. Reaching out and becoming more accessible to children and youth involved in the child and family services system.
2. Providing educational opportunities for children and youth to learn about their rights not only in the child and family service system but about their rights as members of our communities
3. Working with the community on issues affecting children and youth
4. Developing partnerships with Aboriginal communities and agencies working with children and youth.
5. Developing a case management system to track issues affecting children and youth.
6. Promoting systemic change on issues affecting children and youth.

1. Reaching out to Children and Youth involved in the Child and Family Services System.

As we are the Office of the Children's Advocate, first and foremost, we wanted to reach out to more children and youth. Over the last six years, we are pleased to report the number of children and youth that have contacted our office has risen substantially.

Before 1999, fewer than 10 per cent of the people who contacted the OCA were children and youth. In 2004, 20 per cent of the people who contacted the OCA were young people. We have opened advocacy files on well over 3,600 children and youth in the last six years. The majority were in care of the child and family services system. This means that each year since 1999, on average, we have served 1 of every 14th child or youth in care of the system.

When we became an independent office, we began to put initiatives in place to make it easier for children and youth to contact the Office.

The Office of the Children's Advocate moved to a ground floor location at 500 Portage Avenue to be more accessible to the public, particularly for children and youth. We also had prominent storefront signage installed to be more visible to those passing on Portage Avenue, one of the capital's busiest streets.

A new child-friendly logo was created. The logo was incorporated into all of the Children's Advocate's communications and outreach materials.

For the first time communications and public information materials were specifically prepared for youths and children as young as six years of age. The materials are still in use today. They incorporate information on the rights of children in care, outline the role of the Children's Advocate, and invite the reader to contact the OCA if they need help. These materials include information brochures directed to three levels of readers, business cards, stationary, pins, crayons, notepads, door hangers, computer mouse pads and decks of playing cards. The majority of the items were created exclusively for distribution to children and youth in care.

The innovative nature of these child-focused communications materials was recognized well beyond Manitoba's borders. The Children's Advocate's information package won top Media honours at the International Forum for Child Welfare, held in conjunction with WorldForum 2001 in Limerick, Ireland on August 30, 2001. As the forum attracted leading professionals, practitioners, policy makers, academics and managers from around the world to share their experience, exchange cross-cultural ideas and to explore new approaches to current issues surrounding the welfare of children, the award was a stellar recognition of the Children's Advocate's approach to communicating with children and youth.

As we firmly believe that the most important voice in the child and family services system is that of the child or youth within it, we helped VOICES-Manitoba's Youth In Care publish a guidebook about living in care. The book was called *Moving In, Moving Out, Moving On*. VOICES is an advocacy program run by youth, for youth (ages 14 to 24), who have been in care or who have experienced care within child and family services. The program is mentored by the Winnipeg Boys and Girls Clubs and funded by the Department of Family Services and Housing.

Staff within the Office of the Children's Advocate (OCA) created and launched the OCA website in November 2001. We believe that the website is a particularly useful information and education tool because young people widely use the Internet. Accessing the site is anonymous, yet provides ready access to learn about the OCA office and the ways that we might be able to help. The number of people accessing the website approximately doubles each year. By the end of 2004, the website had received more than 100,000 hits. All publicly-released Children's Advocate's annual reports; special reports and news releases are also posted there.

New in 2004: The OCA updated our website to make it more user-friendly and accessible to children and youth and the general public. The website is:

http://www.childrensadvocate.mb.ca/.

2. Educating Children and Youth About Their Rights.

The Children's Advocate believes that a child or youth unaware of his or her rights is a child or youth at risk. Moreover, the rights of children are often overlooked or are not well understood by people in our society.

Children and youth have a voice but virtually no legal power to make anyone listen. This situation is even more acute for children and youth in care. Our experiences working with children and youth in the child and family services system have clearly shown that they often feel they have no say in what happens to them.

For these reasons, the Children's Advocate formally made children's rights a priority for the OCA, entrenching it in the policy and procedures manual that governs the operation of the OCA and its staff.

Consistent with members of the Canadian Council of Provincial Children's Advocates, the ideals proclaimed in the 1991 United Nations Convention on the Rights of the Child serve as a cornerstone to the activities, ideas and principles adhered to and promoted by Manitoba's Children's Advocate.

As advocates, promoting and protecting rights is an intrinsic part of who we are and what we do. Helping children and youth know that they have rights and what those rights are is a central focus of our work each day. Educating children and youth about their rights has taken place in virtually every single case we have been involved with over the years.

Along with the commitment we have shown to children's rights on a daily basis, the Children's Advocate is especially pleased to have helped introduce the *Right Way Program* to Manitoba. The program began as a joint initiative between Save the Children Canada, the OCA and Human Resource Development Canada. Beginning in March 2001, young people were hired to work in the OCA as youth advocates to provide interactive workshops that offered youth an opportunity to learn more about their rights and to practice advocacy skills in a responsible manner.

The Right Way program was originally envisioned as a three-year project. It concluded successfully on March 31, 2004, having conducted more than 125 workshops that reached more than 1,000 children and youth in Manitoba schools, group homes, after-school clubs, recreational programs, treatment facilities and youth correctional facilities. Additional workshops were also held for professional groups, parents and interested communities.

New in 2004: The OCA is also pleased to announce that a series of eight educational pamphlets for youth about their rights in our community will soon be released. The series was created in partnership with Manitoba's Office of the Ombudsman and the Manitoba Human Rights Commission. The pamphlets provide young people with information about their rights in a variety of sectors such as employment; education, the youth criminal justice system, the child and family services system including adoption services, and their rights in matters pertaining to custody, access and divorce.

The pamphlets will be accessible to youth across Manitoba and provide them with information about services that can assist them with questions or concerns about their rights.

3. Working With the Community on Issues Affecting Children and Youth.

We said we wanted to develop and enhance partnerships with child and youth serving agencies and groups. A few particularly noteworthy highlights of these involvements are included below.

The OCA is proud to be a member of the **Canadian Council of Provincial Child and Youth Advocates** (CCPCYA). The alliance, founded in 1995, currently includes five provincially appointed Children's Advocates from Alberta, Manitoba, Newfoundland and Labrador; Ontario and Saskatchewan; the Nova Scotia Office of the Ombudsman; the Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse from Quebec; and the British Columbia Child and Youth Officer.

Although the mandates of each Advocate differ, through the Council they share a common commitment to further the voice, rights and dignity of children and youth. Through the Council, the members identify issues of mutual concern and strive to develop ways to address the issues at the national level. The Council works to do this by:

- Increasing the knowledge and understanding of children's advocacy across Canada.
- Identifying areas for common action.
- Influencing policy and practice affecting children.
- Increasing public awareness of child advocacy and children's' issues.

Since the CCPCYA formed, its members have participated on a number of national committees such as the Advisory Committee on the Centre of Excellence for the Protection and Well-being of Children. The Council has also become involved in issues concerning federal legislation. The Council was represented by the Commission in the Supreme Court matter dealing with the constitutional validity of section 43 of the Canadian Criminal Code, the corporal discipline of children and youth by those having care, custody and or control of a child or youth.

In October 2002, Manitoba's Children's Advocate was elected to serve a two-year term as president of the CCPCYA. Before concluding her term on December 31, 2004, Manitoba's Children's Advocate participated in the development of the council's strategic plan and developed administrative policies and procedures for the CCPCYA.

As a council member the OCA participated in and contributed to the CCPCYA *Youth Partners Project* (YPP). The YPP was funded by the Department of Justice Canada and began in 2002. The YPP is a national project looking at the experiences of young people in youth correctional facilities across Canada.

Manitoba's Children's Advocate, along with the Children's Advocate from Saskatchewan and staff from the Children's Commissioner from British Columbia presented an updated statistical review of the permanent ward population across Western Canada. The review was presented at the Canadian Adoption Council's conference *Building Lifelong Connections* in Saint John, New Brunswick in October 2004. The review was an update of the one completed for the CCPCYA in 2001 by Manitoba's Children's Advocate.

The OCA helped the Department of Justice to conduct focus groups with youth in 2001 regarding services to children under 12. Young people between the ages of 12 and 20 who had been involved with the justice system participated. Some also had experiences with the child and family services system. They were asked to share their views and make recommendation on issues and initiatives affecting children under 12 when conflicts bring them into crisis situations with the police, Child and Family Services or at school.

The information was collected and included in a report that called for the creation of the **Turnabout** program. The Children's Advocate accepted an invitation to be a part of the Steering Committee for Turnabout. Through the program, contacts are tracked between police and children too young to be charged for acts that could otherwise be dealt with in the justice system. Referrals are made to help children in trouble.

The Children's Advocate and Christine A. Ateah from the University of Manitoba Faculty of Nursing co-edited ***Within Our Reach: Preventing Abuse Across the Lifespan***.

Completed in 2004, the book examines the issues associated with violence and abuse across the lifespan and reviews programs, practices and policies that have been developed to address these issues. Each chapter, co-authored by an academic and a community practitioner, addresses specific topics and issues of violence commonly associated within age groups from early childhood to late adulthood.

Within Our Reach: Preventing Abuse Across the Lifespan is the fifth book in the Hurting and Healing series published by Resolve, a tri-provincial prairie research network that co-ordinates and supports research aimed at ending violence and creating partnerships among service agencies, government departments and universities in the prairie provinces.

The Children's Advocate accepted an invitation to join the Board of Directors of the **Child Welfare League of Canada** in February 2004.

The Child Welfare League of Canada (CWLC) is a membership-based national organization dedicated to the protection and promotion of the well being of all children, especially vulnerable children and youth.

CWLC member organizations include the provincial and territorial ministries of child and family services, child and family service agencies, health and social services and university research units and faculties. CWLC members serve over half a million families each year.

New in 2004: The OCA joined the ***Community Action Program for Children*** (CAPC) advisory committee. Children's Advocacy Officer Terri Hammerback was appointed to the committee in August 2004. CAPC is a Health Canada program that provides long-term funding to community groups to establish and deliver services that respond to the developmental needs of children. The CAPC program focuses on prevention and early intervention for children and youth that are living in conditions of risk.

To continue our public education work in the community about the function and role of the OCA and the rights of children and youth, the OCA presents at a number of venues, as requested each year. Beyond presenting our projects at a number of conferences in 2004 we made presentations to child and family service agencies and staff, to staff and residents at residential care facilities, social work students at the University of Manitoba and residential youth care students at Red River Community College.

The OCA is also pleased to have continued our work with a number of provincial committees dealing with the issues affecting children and youth in the child and family service system. Currently the OCA is represented on the following committees: Provincial Advisory Committee on Child Abuse; Turnabout; the Child Inquest Review Committee; Voices, Manitoba Youth in Care; the Winnipeg Boys and Girls Club; the Canadian Council of Provincial Child and Youth Advocates; the Adoption Council of Canada; and the Child Welfare League of Canada.

The OCA is committed to providing educational opportunities for those who are choosing child welfare or social work as their profession. Since 2000 we have been committed to providing field placements within the OCA for Bachelor of Social Work students, Masters of Social Work students and interns from the Aboriginal Public Administration Program. In 2004, we have had the opportunity to work with two students. One student is in the Manitoba Metis Child and Family Services Intern program and the other is from the University of Manitoba Southeast Social Work cohort program.

4. Building Partnerships with Aboriginal Communities and Agencies.

In Manitoba approximately 80 percent of the children and youth involved with child and family services are Aboriginal; 66 percent hold treaty status. First Nations agencies often work in communities characterized by poverty and high unemployment with poor to deplorable living conditions and marginal access to services. These factors all impact upon the families who live in these communities.

Given these realities the OCA believed it was important for our office to be more sensitive to the issues faced by many of these children, youth, their families and the agencies that serve them.

In recruiting new staff for the OCA we placed greater emphasis upon including staff with experience working and living in First Nations and Métis communities.

Though limited resources make travel to remote and northern communities difficult, members of the Office of the Children's Advocate make a concerted effort to get to as many communities outside Winnipeg as possible each year. But more needs to be done to allow the OCA to be more accessible.

In 2001, after consulting with community members in northern Manitoba and completing a feasibility study entitled *The Need for Children's Advocacy in Northern Manitoba*, the OCA submitted a funding proposal to the Legislative Assembly Management Committee which would enact the recommendations, which included the establishment of OCA sub-offices in Thompson and Opaskwayak Cree Nation. This request was not granted.

However, we were pleased with the support and partnership that the process generated between our office and groups, agencies and communities in Northern Manitoba.

We believe that there is much to be learned from innovative practices that already exist in Aboriginal agencies. For example, the OCA entered into partnership with the Awasis Agency of Northern Manitoba and the University of Manitoba Faculty of Social Work to look at the positive outcomes for children and youth living in care with family, otherwise known as kinship care. The project entitled ***Evaluating Factors that Contribute to Positive Outcomes in the Awasis Pimicikamak Cree Nations Kinship Care Program*** received a research grant from the Centre of Excellence for Child Welfare (Health Canada).

NEW in 2004: The Children's Advocate and George Muswaggon, the Associate Director of the Awasis Agency, presented the project's preliminary findings at the Canadian Adoption Council's conference *Building Litelong Connections* in Saint John New Brunswick in October 2004.

The project was also presented to the Awasis Agency Annual General Meeting in Long Plains Manitoba in November 2004 and will be presented in June 2005 at the *Pathways to Resilience* conference, an international conference, being held in June 2005 in Halifax, Nova Scotia.

5. Basing Recommendations on Information Gathered from Improved Data and Case Management Systems.

We set out to develop a database management system that could capture and identify case and systemic trends as well as issues of concern to children and youth.

The information, figures and facts contained in the database would be used to create and support specific recommendations from the Children's Advocate regarding issues brought forward by children and youth involved with the child and family service system.

To implement this plan, the Children's Advocate introduced a new case-reporting format that make it possible to collect and retain more detailed information. We then introduced a new case management database system for the Office of the Children's Advocate. Not only did the database allow us to easily access information for individual cases, it enabled us to track and pull information trends out of all the cases stored on the database. The database makes it possible to accurately identify systemic issues and do more-in-depth analysis that has resulted in a greater understanding of these issues.

For example, we can identify the top issues of concern regarding the care children and youth are receiving in the child welfare system by age. We have shown that the top concerns can vary based on a child's age.

As a result of the database, the OCA is able to track dual mandate cases. The information that we have gathered over the last six years demonstrates that approximately 10 per cent of the cases served by the OCA are dual mandate cases, meaning that children and youth are involved with service providers in more than one government department. Though a CFS worker may be the individual who holds final, often definitive, responsibility to the child and over the child, their ability to influence, control or direct resources needed for a child or youth in another system is limited. In these situations the OCA often works alongside the CFS system to help facilitate a better coordination of services across service sectors. We can also track the type of concerns involved in dual mandate cases. This information can play an important role in determining where long-term resources could be placed to bring about long-term systemic change that improves the quality of care for children and youth.

New in 2004: We updated and implemented a new version of our case management software that will allow us to capture information more efficiently and enhance our ability to store, retrieve and analyze data.

6. Promoting Systemic Change for Children and Youth.

We said that we wanted to promote systemic change by influencing law, policy and practice in all areas that affect children and youth that receive services from the Child and Family Services system.

Adoptions by Those in Common-Law Relationships in Manitoba
In June 2001, the Manitoba Government commissioned *The Review Panel on Common-Law Relationships in Manitoba* to provide government with advice "on a series of issues respecting persons in common-law relationships." At the time of the review, the practice in Manitoba allowed gay or lesbian individuals to adopt children as individual applicants, but did not afford this opportunity to gay or lesbian couples.

The Review Panel Co-Chairs invited the Children's Advocate to make a presentation. The Children's Advocate's presentation which took place on August 31, 2001, was restricted to *The Adoption Act*. In part, it stated that:

> *"The needs and best interests of the child should be the primary consideration in adoption. Agencies, both private and public, should assess each applicant from the perspective of what would be in the child's best interests. All people should have an equal opportunity to apply to be adoptive parents and to have their qualifications as adoptive parents considered. All applicants should be assessed fairly on their abilities to successfully parent a child needing family membership. Consideration should be given to personality and maturity factors as well as the abilities of the applicant to meet specific needs of the child."*
>
> *"Gay and lesbian applicants should be assessed in the same manner as any other adoptive applicant. It should be recognized that the sexual orientation of the applicant(s) and their capacity to nurture a child are separate issues."*

The Children's Advocate recommended to the Panel that:

> *"Legislation should ensure that the best interests of the child are of paramount consideration in any decisions respecting the adoption of children. Legislation should ensure meaningful child and youth participation in any decisions affecting them. This would include a child's right to participate in the matching process and consent where applicable and appropriate to adoption."*

Pauingassi Report

The OCA was contacted on December 18, 2002 regarding alleged incidents involving Southeast Child and Family Services (SECFS) staff detaining in local jail cells several children they believed were under the influence of solvents and at risk for self-harm in July and August 2002.

The OCA investigation into this matter identified a number of issues, including a high degree of solvent abuse in the community; a lack of community resources available to assist SECFS staff; the questionable manner in which the agency made case decisions and file recordings; and an apparent inability for the community, agency and other organizations to tackle these issues.

More details of the review are available at the Children's Advocate's web site:
http://www.childrensadvocate.mb.ca/.

The Use of Hotel Placements as Emergency Care in the City of Winnipeg

As a result of community-based complaints, the Children's Advocate investigated aspects of Winnipeg Child and Family Services' (WCFS) use of hotels as emergency placements for children and youth. In May 2000, the Office of the Children's Advocate completed a special report on *The Use of Hotels as Emergency Placement by Winnipeg Child and Family Services.*

The Children's Advocate was concerned about the Agency's reliance upon hotels to house children and youth in crisis. The Children's Advocate found that 2,553 children and youth were placed in hotels by WCFS between April 1, 1995 and Jan. 11, 2000, totaling 61,190 days of care in hotels. The per diem for hotel placements averaged $305 per child in 1999, yet the hotel placements offered almost no resources for treatment or care of a child.

The Children's Advocate was especially concerned about the number of younger children being placed in hotels. The investigation found that children under the age of 12, a majority of which were under the age of 5, were most likely to be placed in hotels.

The Children's Advocate was concerned there appeared to be no plan in place to find alternative emergency care placements or to end the agency's reliance upon hotels as temporary homes for children. Hotels seemed to be a permanent component in the agency's emergency housing strategy. The investigation found that the average length of stay in a hotel for a child was more than 18 days. Approximately 20 per cent of children placed in hotels were re-admitted into hotels in that same year.

The staff that were caring for children and youth in hotels were largely employees of private companies contracted by the agency.

The information presented in the report led the agency to create an action plan to deal with the situation. The agency was able to demonstrate a reduction in the number of children placed in hotel over a three-month period ending in January 2001. They also were able to show trends that suggested that the agency had reduced the percentage of younger children who were staying in hotels for more than 30 days as well as those who were being placed in hotels on multiple occasions.

The Emergency Shelters Review

The review was precipitated by concerns about the quality of care in the WCFS shelter system. Concerns were also raised about the safety of children and the staff, the cost of the program and the impact that shelter care may have upon children and youth.

In completing the review, the OCA interviewed 124 children, youth, staff, managers and collaterals with direct knowledge and experience in the WCFS-EAPD program. Five years of WCFS-supplied statistical data for the period ending 2003 was reviewed. On-site inspections were conducted at 47 shelters. The OCA reviewed all EAPD-related material made available and completed a file audit on all EAPD administrative files.

The OCA found 3,085 children were placed in the EAPD emergency care system between 1998 and 2003. Of these, 2,318 children and youth were placed in EAPD shelters. Those children who resided in the shelters stayed an average of 44 days. Forty (40) per cent remained longer than 60 days. Sixty (60) per cent were 11 or younger, and 25 per cent were three years of age or younger. More than half of all children entered EAPD system (shelters and other emergency care) from the foster care system.

The shelters presented a growing problem. They housed about 120 children and youth each day. They were housing younger children and more were staying in shelters longer. As spaces were needed, they were added with little planning or overall thought as to whom they were planning for. At one point, the number of shelters more than doubled in an 18-month period, going from 32 to 72 shelters.

The Review was completed and submitted to the Minister of Family Services and Housing in March 2004, who released the OCA review and the department's response on April 7, 2004.

The complete review is available at the Children's Advocate's website:

http://www.childrensadvocate.mb.ca/.

In response to the OCA's review the province also released a plan of action to deal with the issues and recommendations raised in the review.

The province's action plan identified four key steps to be addressed immediately:

- Creating 50 new spaces with foster care resources for children under age eight.
- Establishing an implementation committee to further address major recommendations;
- Implementing key recommendations to improve quality of care in the shelter system, such as increasing supports for shelter workers; and
- Following through on recommendations to strengthen the system, such as hiring more staff for licensing and monitoring of shelters.

Has the Emergency Shelter System Changed as a Result of the OCA's Hotel and Shelter Reviews?

After the shelter review was made public, questions again emerged in media reports about the DFSH-Winnipeg Branch's use of hotels as emergency care. It was noted that hotels were continually being used in conjunction with the shelters to provide emergency housing for children and youth.
During the shelter review, a former Winnipeg Child and Family Services staff member aptly summed up the state of emergency care in the child and family services systems by stating ***"It was crisis management without management realizing there was a crisis."*** Following the hotel and emergency shelter reviews, we all knew what the crisis was and still is – the inability in the child and family services system to adequately resource the number of children and youth who enter into their care.

New in 2004: Following the release of the OCA's *Review of the Operation of Winnipeg Child and Family Services, Emergency Assessment Placement Department (EAPD) Shelter System*, the OCA met with the Shelter Review Implementation Committee. The OCA provided and will continue to provide information and consultation to the committee and its subcommittee and staff on an as-requested basis.

It is our hope that the Implementation Committee will now be able to systematically address the issues related to the emergency care of children and youth and we anxiously await their final report.

The Provincial Child Abuse Registry

In December of 2000 a senior manager in a child and family service agency contacted the Children's Advocate. The agency's child abuse committee was considering the registration of a twelve-year-old child on the Provincial Child Abuse Registry (PCAR). The agency and members of its child abuse committee questioned the multiple and possible conflicting roles of the agency. The agency was the body that investigated the matter, removed the child, was caring for the child, was acting as the child's treatment provider, was the child's acting guardian and was proceeding to register him on The Child Abuse Registry. The agency, on the advice of the committee agreed to consult with the OCA.

The OCA agreed to become involved in the case and became the young person's litigation guardian. The OCA believed that the agency was indeed in a conflict and could not adequately represent the child. Nor could the child's parents, who themselves were subject of multiple protection and abuse investigations and who had eventually lost custody of all their children. It was also the position of the OCA that the legislation did not allow for the registration of children under 12 or of children age 12 and over for acts committed when they were under the age of 12.

The Purpose of the Provincial Child Abuse Registry

As stated in 1996 by the then Minister of the Department of Family Services,

> *"The Registry targets people that abuse children in positions of trust as well as those who have been found guilty of child abuse by a court of law. Due process should be preserved."*

No one who is concerned with the protection of children would argue that a provincial registry is not important or necessary. To ensure the protection of children and youth across Manitoba, Justice and child welfare authorities should track these individuals. The registry is but one tool in the accomplishment of this goal. Information pertaining to offenders must be immediately accessible not only to Justice and child welfare authorities but to community agencies that employ, either through paid or volunteer work, individuals to care for or provide services to children and youth. The current registry allows for such information to be shared with these individuals.

The registry contains names of individuals, who are placed on the registry under three distinct categories as they have been either,

- Found guilty in a court of law of child abuse offences (category A).
- Or who have been found by a Family Court to have abused a child and thereby caused a child to be in need of protection (category B);
- Or who are believed by a child abuse committee to have abused a child (category C).

But what if that individual, who is believed to have abused a child is himself or herself a child under the age of 12? Should that child's name be placed on a Provincial Child Abuse Registry? Does the current *Child and Family Service Act* allow for the registration of the young child? Does a young child under the age of 12 have sufficient cognitive functioning to be held accountable for their actions and understand the implications of being placed on the PCAR? If so, should that child be registered on the same registry with youths and adults, the majority of whom are registered after a conviction in a criminal court?

The Numbers: Entry on the registry is time limited, therefore the number of names on the registry fluctuates. We know that as of January 21, 2005, there were 2,571 names[1] on the registry, 53 or two per cent were youth aged 12 to 17.

Between 1990 to 2003 it was recorded that 206 youth aged 12 to 17 were placed on the PCAR.

Age at Registry (1990-2003)

Age of Registrants	No. of Registrants	Percentage
Under 12	0	0
12	4	1.9
13	10	4.9
14	36	17.5
15	58	28.1
16	47	22.8
17	51	2.8
Total	**206**	**100**

[1] A name may appear on the registry several times due to different multiple convictions/victims/registrations.

Registration Category - Youth (1990-2003)

Registration Type	No. of Cases	Percentage
A Criminal Court	154	74.8
B Family Court	0	0
C Committee Opinion	52	25.2
Total	**206**	**100**

In looking at the composite data from 1990 to 2003, the majority of youth (90.7 per cent) were male, registered after a criminal court conviction (74.8 per cent) for a sexual assault (94.7 per cent).

Though the PCAR did not note any individual child under the age of 12 registered before the case brought forward by the OCA, youth over the age of 12 have been registered for acts believed to have been committed when the youth was under the age of 12. Given that children cannot be criminally charged for acts committed under the age of 12, these registrations were entered under the C category.

The information obtained by the OCA would indicate that under C registrations, as recorded in June 2003, eight youth were registered when they were over the age of 12 for incidents occurring prior to their 12th birthday. Some of the incidents occurred at the very young age of five to the age of 11. The average age at which these youth were registered at was 14.

The issues at the crux of this case were twofold; the first concerns a question of law, the second a question of procedural fairness and best interests. The first question was whether *The Child and Family Services Act* allows agencies to register children under the age of 12 on the Provincial Child Abuse Registry. The second question concerns the process by which children under 12 are registered and whether such registration is in their best interests. The issue of best interests is linked to the issue of the process by which registration occurs. This is particularly so for children who are in the care of an agency because the agency acts as their guardian, their treatment provider, and the entity which decides if they are to be registered on the Child Abuse Registry.

The Question of Law

It is accepted that children under 12 cannot be held criminally responsible for their actions given their developmental and cognitive abilities and as such cannot be charged with a criminal offence. Therefore, no child under the age of 12 can be placed on the registry by a criminal court under category A. The Family Court, under category B, rarely submits a name for the PCAR and has never submitted a young child's name for registration. In fact the Family Courts have submitted less than one per cent of the total registry entries. An agency's child abuse committee is the sole body that has considered children under the age of 12 for registration. They do so under category C.

It was the OCA's position that *The Child and Family Services Act* did not allow the registration of children under the age of 12 by the agency's child abuse committee because no specific reference to children of that age was set out in the legislation. It was the agency, the DFSH and the Attorney General's collective position that the Act did allow for the registration of children under the age of 12 because nowhere in the *Act* did it say that these children could not be registered. At the same time, there was general confusion in the field as to whether the *Act* allowed for a registration of the young child. Some members of the DFSH thought it did not, some believed the *Act* did, some viewed it with uncertainty.

Overall feedback to the OCA was that few had ever tried to register a young child, as often these children were victims of abuse themselves. As such these children were not considered offenders but reactive victims, unfortunately and

tragically reliving their own victimization. The intervention goal was to support and counsel the young child. Registration was not normally considered to be part of the treatment plan.

Clearly the matter needed to be clarified and the OCA attempted to gain clarification in the Courts. A hearing took place in the Court of Queen's Bench in which that Court ruled that its jurisdiction was limited to determining whether abuse had occurred. On the facts of the case before it, the Queen's Bench concluded that abuse had occurred. The Court also concluded that the legislation did not preclude registration of children who had committed abuse when they were under the age of 12.

The OCA appealed the Queen's Bench decision to the Court of Appeal. The Court of Appeal considered the following questions on October 18, 2004:

1. Do the registration provisions of *The Child and Family Services Act* apply to children under the age of 12 who abused children, i.e. can a child who is under the age of 12, who abuses another child, be registered on the PCAR under category C with respect to that abuse?

2. If the registration provisions do apply to children who commit abuse when they are under the age of 12, is a Court entitled to invoke its *parens patriae* jurisdiction and to engage in a consideration of the best interests of the child who committed the abuse?

On January 21, 2005, the Court of Appeal rendered a unanimous decision. On the first question, the Court of Appeal concluded that the registry applies to children, who, when they are under 12 years of age, abuse other children. The Court observed that there were no specific age restrictions in the registry provisions and that if an age restriction had been intended, it would have been simple for the legislature to include one.

On the second question, the position of the OCA was that the child abuse committee of the agency must first consider the child's best interests, and that if a decision to register a child is appealed to the Court of Queen's Bench pursuant to Section 19 (3.3)(a) of *The Child and Family Services Act*, the Court must also consider if registration is in the child's best interests. The OCA position was that it was part of the Court's *parens patriae* jurisdiction to review a committee's decision and to ensure that all decisions made under *The Child and Family Services Act* with respect to children include a consideration of their best interests. This would include considering whether registering a child under the age of 12, or who had committed abuse while under the age of 12, is in the best interests of that child. Further, the position of the OCA was that the current legislation does not provide any direction as to how the best interests of a child alleged to have abused another were to be considered, and that the legislation did not specifically prevent the Court from considering a child's best interests. Therefore, the OCA argued there was a gap in the legislation that should be filled by an exercise of the Court's *parens patriae* jurisdiction.

However, the Court of Appeal disagreed and found that:

> *"The Registry regime provides a complete response to what has occurred in these circumstances. The best interests of children involved... are to be considered by the Committee and the Court is only to determine whether abuse occurred or not. In these circumstances, the Court has no parens patriae jurisdiction which it can exercise.*
>
> *The function of the Court of Queen's Bench at a hearing pursuant to Section 19(3) of the Act is restricted to a determination of whether abuse occurred. The restriction is not a gap. Therefore, in these circumstances, the parens patriae jurisdiction of the Court of Queen's Bench is ousted by the registry regime in the Act."*

Based on the current wording of the *Act*, the Court of Appeal has concluded that the Courts cannot consider a child's best interests when reviewing a registration, because the legislation provides that such authority lies with the agency's child abuse committee. It is the committee that solely determines if registration is in the best interests of all of the children involved. The child abuse committee in its deliberations must weigh the best interests of children, including the child victim, the child who was under 12 who was alleged to have committed abuse, and all other children in the general community.

The Court of Appeal did not comment, except in passing, on the question of process because they had determined that this issue was not before the court on an appeal from a decision made under Section 19(3.3) (a) of the *Act*. The Court did state that the only way for a Court to review the process would be on an application for a judicial review of the Child Abuse Committee's decision.

The Question of Process

CFS agencies are directed under the *Act* to form child abuse committees to review cases of suspected child abuse and to advise the agency concerning what actions, if any, may in its opinion is required to protect the child or other children (CFS Act s. 19 (1)). Part of the child abuse committees' role and one that is typically considered its primary role is to consider the registrations of individuals on the PCAR.

In carrying out this role each committee has a responsibility under section 19(3) of the Act to:

- Form an opinion whether the person abused the child;
- Form an opinion whether the name of the person should be entered in the registry; and
- Report its opinions and, where it has formed an opinion that the person has abused the child, the circumstances of abuse, to the agency.

Once the committee has formed these opinions and forwards the information to the agency, the agency submits the individual's name to the provincial Director of Child Protection for entry onto the PCAR.

The process by which a child abuse committee can register any individual is clearly spelled out in legislation and regulations. The process begins when a worker suspects or believes that abuse has occurred. The worker refers the case to the agency's child abuse co-ordinator for review. Before making its decision, the child abuse committee must provide the individual who is suspected of abusing a child an opportunity to provide information to the committee about the abuse incident.

Individuals, including children, whose names are being considered for entry onto the PCAR, are notified that they have an opportunity to provide information to the committee. Notification is provided using a prescribed form called CA-1 *Notice of Opportunity to Provide Information*. Notification can occur through personal service; registered mail or a notice to the person's home. The Notice advises the person that if there is no response within 30 days, the committee will proceed and make their decision under s. 19(3)(a) and 19(3)(b) of the Act. In addition to receiving form CA-1, the individual also receives an informational brochure entitled "The Child Abuse Registry".

The committee must provide a meaningful opportunity to provide information and in "exceptional circumstances" may allow the individual to communicate in other than written form. The decision as to how one can communicate to the committee is solely at the discretion of the committee.

Following the review of all information, regulations require the committee to answer two questions.

1. Has the person abused the child? If yes, then;
2. Should the person's name be entered on the registry?

In a province wide training module[3] for child abuse committees, the DFSH advises committees that in making this decision to register an individual, the committee must ask "Why wouldn't we register this person?" The training module advises the committee that "there should be powerful and compelling reasons not to enter the offender's name onto the registry".[4]

---

[3] Manitoba Family Services and Housing (1999). "Child Abuse Committee Guidelines."
[4] Ibid p. 19

The provincial training module also advises that a committee should examine a number of issues when considering registration including a child's best interests, but this consideration is not meant to apply to children who are being considered for registration. The section appears restricted to consideration of only the child victim's best interest and then only in circumstances where registration would be "onerous or harmful to the child and the family." The module goes on to state that "this is the case where the offender is a parent who has made major changes and the positive effects of those changes are well-established in the family."

The provincial training module does not address the issue of what a committee must consider if the individual who is alleged to have abused a child is a child under the age of 12.

The child abuse committee must report its decision and the reasons for it, regarding registration to the agency. The agency is then required to notify its intention to register to:

1. "The person who the committee believes has abused the child, where the person is 12 years of age or older" [s. 19 (3.2) (a)].
2. "The parent or guardian of the person who the committee believes has abused the child; where the person has not reached the age of majority" [s. 19 (3.2) (b)].
3. The parent or guardian of the child who was abused [r. 14(4)].
4. "The child who was abused; where the child is 12 years or older" [r. 14(4) (b)].
5. "The director" [r. 14(3) (c)].

Individuals can object to their name being placed on the PCAR to the Court of Queen's Bench within 60 days of receiving notification. If no objection is filed the name is placed on the registry.

The role of the Court of Queen's Bench in dealing with such appeals is restricted to only determining if abuse occurred. The court cannot review the decision-making process or procedures that the child abuse committee took when reaching a decision. Nor can the courts consider the best interests of the child or children involved in the matter. The Court's decisions are final and not subject to further appeal.

A person's name remains on the PCAR for a period of 10 years or until the child victim turns 18 which ever is longer.

Let's put all of this process into context.

The current legislation and accompanying regulations regarding registration prescribe a very complicated and detailed process by which C registrations are processed. This process is difficult for most adults to comprehend; now imagine if it is a child under the age of 12 who is the subject of such a process. It is hoped that in such situations the child's parents or guardians could act on behalf of the child. But what if the child was in care, or was in the care of an adult who was not prepared to act on their behalf or who were in a conflict of interest in acting for them? Imagine that the child under the age of 12 was in the care of the very agency that is charged with the responsibility to act as guardian and that is now placed in the role of registering the child on the PCAR.

For the child who has perpetrated or alleged to have perpetrated the violence and been brought into care, the agency can be required to move from its role as investigator and assume the role of guardian for that child. The agency is required by law to forward the name of the child to the child abuse committee who then determines if abuse has occurred and if that child's name should be entered on the registry. During this process the agency is required to provide evidence to the committee that the child has indeed abused another child and at the same time effect the notice of opportunity for that child to provide information to the committee for its deliberations. As his or her guardian, the agency must assist the child to provide information to the committee. This may be the same agency staff person who has already provided his or her opinion to the committee as to whether abuse has occurred.

Once the information is before the committee and the committee determines the child's name should be placed on the registry the committee forwards that information to the agency. The agency in turn notifies the child of the agency's intent to register. The agency as the guardian of a child in its care notifies itself of its intent to register the minor child.

In these situations appeals are unlikely, as the agency would then be appealing the decision of its own child abuse committee; a process that requires an agency to defend, in the courts, their committee's decision to register the child. Even if the child was successful in reaching the appeal stage, the courts will not, on the basis of the current wording of the legislation consider whether it was in that child's best interest to be entered on the PCAR.

The Provincial Advisory Committee on Child Abuse (PACCA)

The Provincial Advisory Committee on Child Abuse (PACCA) is a group made up of representatives from a range of provincial government and community organizations. PACCA considers policy issues related to child abuse and makes recommendations to the Executive Director of Child Protection and Support Services, a branch of Manitoba Family Services and Housing. Although the Government of Manitoba supports PACCA and is represented on the committee, PACCA is an independent body. The purpose of PACCA is to advocate for the most appropriate and easily accessible support, service and treatment for children in Manitoba who may be victims of abuse.

In 2001 PACCA had received feedback from the field that since the changes to the legislation the process as it related to the PCAR was problematic. In particular the process surrounding C registrations was causing concern and the number of C registrations had dramatically declined. The OCA, as a member of PACCA, also raised the concern that children under 12 were being registered on the PCAR.

PACCA then formed a sub committee to review the issue and report back to the larger group, who in turn would provide advice to the DFSH. The Children's Advocate was a member of this sub committee. The sub committee reported its conclusions to PACCA in October 2004. In turn PACCA provided the sub committee report to the DFSH.

It was reported to PACCA by agencies, which responded to a request for feedback by the DFSH in 2001, that C registrations have caused concern for child welfare agencies. The feedback from some agencies indicated that there might be a differential response and process across Manitoba with respect to C registrations. PACCA made the following recommendations.

- The DFSH undertake an audit of C registrations across Manitoba to determine if a differential response exists. This would include auditing all registrations past and present (post 1999) to determine the circumstance of the registration and assurances that each registration abided by current provincial regulations.

- The DFSH enter into discussion with the child welfare authorities and agencies to discuss the concerns with the PCAR process.

- The DFSH undertake to complete a program review of the PCAR.

- The DFSH put forward legislative changes to *The Child and Family Services Act* similar to wording in Nova Scotia's act that states that no child under the age of 12 is to be considered for registration or registered under the Provincial Child Abuse Registry.

- All youth being considered for placement or being placed on the PCAR be provided with mandatory representation, independent of parent, guardian or agency. Consideration be given to having the Office of the Children's Advocate (OCA) take this on as part of their mandated role to represent the rights, interests and viewpoints of children and youth. Additional resources for the OCA to carry out this function should be provided.

- CAC should be required to consider if placing a youth's name on the PCAR is in that individual's best interest, separate and apart from the best interest consideration of the child victim.

- In situations where it is believed that the youth has a cognitive or intellectual impairment, agencies should be required to have an independent assessment completed on the youth as to whether it is in the youth's best interest to be registered.

- Once registration has occurred for a youth the registration be reconsidered and reviewed upon the youth's 18th birthday to determine if his or her name should remain on the registry.

- The DFSH provide clear and written criteria around C registrations. The guidelines should assist agency committee in decision-making and increase consistency between and amongst committees. Guidelines should pay particular attention to directing committees' with respect to the registration of children over the age of 12.

- The Provincial Director takes an active role in enrolling names on the registry. The final decision to enroll a name is left with the provincial director. Such a review process may assist in ensuring standardization and consistency of the registry process across the province.

- The multidisciplinary training program for CAC be evaluated. The results should be used to assist in the development of an ongoing training curriculum for agency staff and CAC members.

- Annual training be provided to all agency staff and CAC members.

Conclusion

Is it in a child's best interest, particularly children under 12, to be registered on the Child Abuse Registry? Though allowed by the *Act*, it is still the respectful position of the OCA that children under 12 should not be registered – a position supported by PACCA. As well, children who are over 12 but are alleged to have committed registrable acts when under 12 should also not be registered. It is the opinion of the Children's Advocate that registration may not be in these children's best interests.

The OCA supports the need for a PCAR but the Children's Advocate is concerned that the process is flawed, particularly for children under 12 or for children over 12 who have committed acts considered for registration when under 12. The process of registration treats all individuals who are suspected of abusing a child the same no matter if that individual is a child under 12, a youth or an adult. Clearly these three groups are not the same in their ability to provide information to the committee or to appeal a committee's decision. It is understood in our community that children and youth require additional protection, given their vulnerable stage of development. The mere fact that we have a child welfare system attests to the fact that children are vulnerable and at times may require the protection of the state. It is ironic that the registry process does not consider the vulnerable nature of these children.

The process by which some children who are in care of an agency are considered for registration is also inadequate. In carrying out the requirements of the Act, these agencies are often in competing and conflicted roles. The Court of Appeal states that it is the child abuse committee, which has to consider the interest of not only the child victim but of the child who is alleged to have victimized, as well as all other children. However, nowhere are committees directed or trained to consider the multiple interests of the children that come before them. The provincial training module does not speak to the best interest of the young child or for that matter the youth that is to be considered for registration. The module does not speak to the registration of children or youth who are cognitively or intellectually delayed or who possess special needs, such as FASD. Even if some committees do consider the needs and interest of children they are considering for registration, there appears to be no requirement for them to do so.

Agencies are not required to ensure that the child or youth has separate and independent representation when their names are put forth for registration. Children and youth are placed on the registry for the same time frame as an adult with no consideration given to review their matter at the age of 18.

Agencies can choose not to register children under 12 but that situation has the potential of creating a differential response to registrations across the province. As a result, a child's chances of being registered may be greater in one area of the province than in another area.

It has been noted that the process under Category C is flawed but what of the other categories? The majority of individuals on the PCAR are registered by the criminal court (category A) and this process seems to be working. However, category B registrations make up less than one percent of all registry entries. This means that the very courts that find children in need of protection, often as a result of abusive acts of caregivers, may not be forwarding the names of these individuals to the PCAR.

In taking on such issues the Children's' Advocate may raise questions as to how we as a society treat children - all children. These questions may be uncomfortable for many, but they are questions that need to be raised. Is this what we want to do? Is this how we want to treat children? Do we really believe that it is in a child's best interest to register them on the PCAR for incidents that may have occurred at the age of five?

The Children's Advocate would suggest that it is not and would urge the government to amend the legislation to ensure that children under 12 cannot be placed on the Provincial Child Abuse Registry.

As of January 21, 2005

The Future

The AJI-CWI: The Future Child and Family Services System

The OCA has long supported the Aboriginal Justice Inquiry – Child Welfare Initiative, a province-wide initiative to restructure the child and family services system in Manitoba. The purpose of the initiative is to "develop a new system that recognizes and respects cultural difference, as well as acknowledges the rights of First Nations and Métis peoples to develop and control the delivery of their own child and family services".[1] Beginning in 2000, the responsibilities for services began to be transferred from the non-aboriginal agencies to First Nations and Métis agencies.

Where does the Office of the Children's Advocate fit into the new system? The role of the OCA and its reporting relationship to the Legislative Assembly will not change under the new child and family services system. Our office will continue to work alongside the new Authorities and agencies delivering services to children, youth and their families. As well, the OCA continues to develop our relationship with the Department of Family Services and Housing as it moves towards the integration of child welfare services.

We have heard few concerns about this transfer process. As we now work with the First Nations and Métis agencies our role in these cases has been seamless and advocacy services have not been disrupted.

As the process moves into the City of Winnipeg, it is expected that 2,500 files will be transferred from Winnipeg Child and Family Services to the respective First Nations and Métis agencies beginning in May 2005. A new Joint Intake Response will be developed to address emergency and intake services throughout the City of Winnipeg by October 2005. These changes represent a challenge for all involved including the OCA. The majority of our case advocacy has been with Winnipeg Child and Family Service as this was the largest agency in Manitoba. Over the next year as these cases transfer, the OCA does not have adequate resources to fully track issues that may arise in a transfer process of this magnitude.

However, the challenges can also be seen to represent opportunities. As stated in the 2000 AJI-CWI, Strategic Design Principles, the restructuring of child and family services will create a service delivery system that will "protect and honour children by building and empowering community, family and personal capacity through the delivery of holistic, restorative, integrated, preventative, supportive and protective services." The opportunity now before us is to ensure that beyond building a governance structure, we also build a service delivery system that can achieve its stated and intended impact. As the service delivery systems, throughout the province are established, it is now timely to look at services, their quality and impact on children and youth. It is now timely to develop a system wide capacity to measure and evaluate services and build on best practices.

Foundational standards introduced by the DFSH in January 2005 are one step towards building a common base from which to begin building the capacity to measure and evaluate services. The establishment of the Agency's Accountability Unit and the re-establishment of the Quality Assurance program for residential care are two other positive steps.

It is, however, unrealistic to assume that fewer children and youth will enter into care or fewer families will require services from child and family service agencies as the process is completed. Services may be delivered under a different framework but the need for services will likely be the same. The issue is how these services will now be supported.

Child and Family Services agencies are charged with the overwhelming mandate to protect children and support families in our communities. They are there largely when other systems have failed.

It is well documented that Aboriginal children and youth are over represented in the child welfare system. However, the factors that underlie their disproportionate representation are either not well understood or researched. A recent

[1] Correspondence to the OCA from the AJI-CWI Standing Committee, February 3, 2005

Canadian study, completed by Nico Trocme, Della Knoke and Cindy Blackstock, found that "poverty, inadequate housing and substance abuse" are among the critical factors associated with the high rates of child welfare involvement for aboriginal families. Just as many families have little control over the factors associated with poverty and inadequate housing, so too do child welfare agencies.

As stated by the authors:

> "While shifting control of child welfare services to Aboriginal communities should help in the development of services that are more appropriately geared to the needs of Aboriginal children and families, we should not expect to see a significant decrease in admission rates until resources are allocated to address social problems that undermine parents' abilities to care adequately for children".

Child and family service agencies cannot address these issues alone. They require our collective support and action to deal with the real issues that result in children and youth coming into care. This is particularly true for First Nation's agencies that historically have not been funded to provide preventative and support services to children, youth and families living in First Nation's communities.

As stated in our 2000-2001 Annual Report,

> "The new system ...will require a shift, not merely in specific programs but in collective strategies that we develop on behalf of children and youth. New strategies need to emphasis our collective community role and responsibility in the raising of our children and youth. We require a common approach among all child caring services (health, education, justice, and child and family services), a common language, a common understanding on what needs to be provided on behalf of children and youth and a basis for common action. We need to purposefully provide all children and youth with relationships, opportunities and experiences they need and deserve if we are to improve their welfare and hence their outcome."

The AJI-CWI process has the potential to effect change for all children and youth. Individually agencies cannot address the underlying socio-economic issues that contribute to family breakdown, but this process creates an opportunity to look at how we provide services and how we include children and youth in designing services. As reported in our 2000-2001 Annual Report children and youth have long told us what they need from the child and family service system.

- They require the opportunity to develop a consistent and sustaining relationship with an adult caregiver.
- They need to be safe from abuse, neglect and exploitation.
- They need to live in environments (families and communities) that provide stability and predictability.
- They require services that meet their individual needs while focussing on their strengths, not their perceived weaknesses.
- They need to have contact with, and be connected to, their families, communities and culture.
- When the adults in their lives make decisions about their lives, young people need to have a say.
- When leaving the system, they need services that will support them beyond the age of 18.
- They need to be, and are entitled to be, treated with dignity and respect.

The Future of the Office of the Children's Advocate

Effective Advocacy Requires Adequate Resources

As the OCA must comment critically at times on the actions of child and family service providers and government with respect to children, its funding must remain free of other agency, departmental or governmental controls and be guaranteed for a reasonable period of time.

Trocme, N; Knoke, D & Blackstock, C., (2004) *Pathways to the Overrepresentation of Aboriginal Children in Canada's Child Welfare System*. Social Service Review, 78(4), 577-600.

Currently, the OCA submits its yearly budget estimates for review and approval to the Legislative Assembly Management Commission (LAMC), which is mandated through *The Legislative Assembly Management Commission Act*. The Legislative Assembly, to which the OCA is accountable, provides funding.

The level of funding we receive continually challenges us, and we believe that the situation may continue to prove challenging if the demand for advocacy services continues to grow.

In addition to completing case advocacy the OCA has demonstrated that we can complete complex systemic reviews. Clearly, our experience in creating in-depth reports and reviews on areas such as hotel use and emergency shelters has shown there is also a need for such reviews. It is impossible to provide the level of case services and complete in-depth and systemic review within the current resource base.

The Children's Advocate Needs Clear, Comprehensive and Adequate Powers

Currently, the authority of the Children's Advocate is restricted to the child and family services system. The powers of the OCA under current legislation are largely sufficient to accomplish what is commonly referred to as "single target system advocacy." There are, however, areas of deficiencies in current legislation that should be addressed to enhance advocacy efforts.

Perhaps the most serious flaw in current legislation is that the recommendations of the Children's Advocate do not have to be implemented. In the OCA's last three annual reports, the Children's Advocate has pointed out that the DFSH and agencies can ignore the recommendations of the OCA. The OCA has no ability to enforce recommendations or require a response from those who are cited. It also does not have adequate resources to track recommendations.

The OCA has noted since the release of the shelter review that the DFSH and the WCFS branch have made efforts to respond to recommendations both from systemic reviews and case reviews. However, as the CFS system changes and evolves new structures such as the Four Authorities, are in place. The Joint Intake Response Unit will be developed and many agencies and service providers will be involved in providing services throughout Manitoba. It is now more important than ever for the OCA to track its recommendations, both made under systemic reviews and on individual cases.

New in 2004: The OCA has undertaken to develop procedural guidelines between the DFSH and the OCA to track recommendations from the OCA on systemic reviews. The process has begun with the EAPD shelter review. It is our hope that this process will eventually be placed in the CFS provincial foundational standards.

Once the procedures are evaluated, fine-tuned and agreed upon, the Children's Advocate would like to see the procedure expanded to the Four Authorities and the larger child and family services system.

This process has only just begun. The task of encouraging the expansion of the process to the larger system will fall to the next Children's Advocate. It is hoped that such a process can begin with the OCA's systemic reviews and eventually include any recommendations made on individual case reviews.

It is also the Children's Advocate's belief that legislation should be amended to strengthen the OCA and such amendments could include the following:

- Should the Children's Advocate undertake an investigation, the Children's Advocate or delegate may examine any person on oath on any matter that the Children's Advocate considers relevant to the investigation, and for that purpose the Children's Advocate or delegate has the powers of a commissioner appointed under Part IV of *The Manitoba Evidence Act*.

- The Children's Advocate should be given the discretion not to investigate complaints, which he/she considers to be frivolous or made in bad faith.

- Currently there is no obligation upon government or service providers to notify children and youth of their right to access the Children's Advocate. Legislation should require that service providers inform the child, youth or other affected family members about the Office of the Children's Advocate.

- Current legislation restricts the investigative ability of the Children's Advocate to the child and family services system. Given that children and youth in the CFS system are, or may be involved with other child caring systems such as Health, Education and Justice, the ability to advise, consult and investigate other government departments would enable the Children's Advocate to effectively advocate for comprehensive services that affect children.

In March 2001 the OCA put forward a conceptual paper to government outlining the need to expand advocacy services to all children and youth. An expanded mandate for the OCA would ensure that there would be an independent body focusing its efforts on ensuring that due consideration is given to the needs, interests and viewpoints of children and youth across all child-serving systems.

The Children's Advocate Must Be Accessible In All Parts of Manitoba

The evolution of the CFS system and creation of the Four Authorities means the responsibility for the protection and provision of services to children and families served by the CFS system is being shifted to their respective communities. The OCA must also be in those communities. It cannot be in those communities with only five advocacy workers who are based in Winnipeg. The OCA requires an enhanced presence in Southern Manitoba and the creation of a visible presence in Northern Manitoba.

In September 2001, the OCA completed a feasibility study entitled *The Need for Children's Advocacy in Northern Manitoba*. Based on the findings gleaned from consultations with community leaders and service providers in northern Manitoba, the study recommended that the OCA establish sub-offices in Northern Manitoba . The Children's Advocate submitted a proposal to the Legislative Assembly Management Commission (LAMC) for funding to enact the recommendations in November 2001. The request was not granted.

Final Words on the Future of the OCA

The ultimate effectiveness of the OCA rests on its ability to "act independently, produce well-researched information, exhibit a credible and respected public presence and to respond effectively to important issues affecting children".*

Our experiences over the last six years have clearly demonstrated that being independent, having sufficient resources and comprehensive, adequate powers will always affect our ability to advocate for change for children and youth involved in the child and family services system.

As the end of Janet Mirwaldt's term as Children's Advocate draws to a close we feel that we have been able to establish the OCA as a credible and independent voice for children and youth in the child and family service system. While we have made progress, more needs to be done. It is timely to expand the role of the OCA into other service sectors provided or funded by the provincial government, while enhancing our presence and accessibility to children and youth inside the child and family service system across Manitoba.

* (UNICEF/Innocenti Research Centre, (2001) Independent Institutions Protecting Children's Rights, Florence, Italy.)

Year-end Statistical Analysis of Children's Advocate Cases

April 1, 2004 - December 31, 2004

The new statistical information contained in this section of the annual report covers a nine-month period beginning April 1, 2004 and ending December 31, 2004, rather than the usual 12-month reporting period that would have ended on March 31, 2005.

Reporting upon the entire 12-month period was not possible as the current Children's Advocate's final term ends on March 29, 2005. The nine-month period was selected so that the Children's Advocate could write, research, arrange for French translation, typeset, print and release this annual report prior to the conclusion of her term as Children's Advocate.

	2003-2004	2004
Cases open from previous year	11	174
Total New Requests For Service	2054	1560*
Requests Resolved	1880	1253*
Cases Remaining Open	174	307*
Breakdown of total request for services		
First Level Requests for service	967	658
Second Level Requests for Service	406	369
Level 3 – ISAA Cases	512	254
Level 3 - AI Cases	169**	279**
Total:	**2054**	**1560***

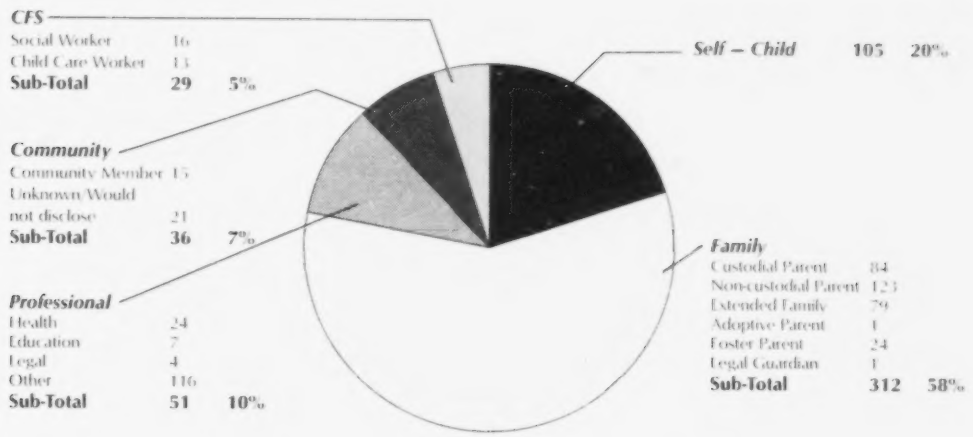
ISAA – Cases where the OCA provided detailed Information and Self-Advocacy Assistance.
AI – Cases where the OCA provides Advocacy and Intervention on behalf of a child or youth.

Case file numbers do not reflect the total number of children served. Some cases may involve sibling groups but a file is only opened on the oldest sibling.

***The number reflects a nine-month period ending December 31, 2004.**

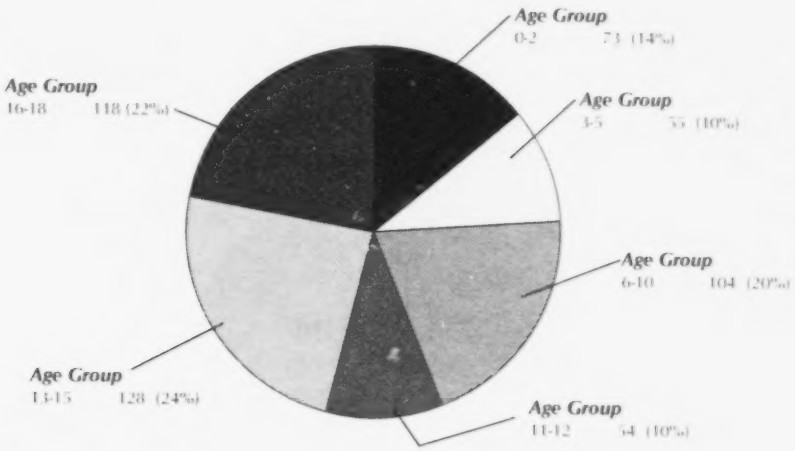
**Does not include 2 CIRC files and 3 Issue files.

Who Contacted the OCA: (n=533)



- In 1999-2000 children and youth made up 13% of the referral source by 2005 children and youth made up 20% of our total referral source base. More children and youth are reaching out directly to the OCA for help.

Child's Age and Gender: (n=533)



- Each year we serve about equal numbers of males and females. This year we served slightly more female's (272) than male's (257).

- This year we primarily served young adolescents ages 13-15 (24%), older adolescents ages 16-18 (22%) and children 6-10 (19%). Over the last six years we have consistently served these age groups more so than other age groups.

- Over the last six years the OCA served approximately 3672 children and youth.

Whereabouts of Children/Youth When Advocacy Files were Opened: (n=533)

Placement Type	Number	Percentage
Parent/Guardian	163	31
Non-Relative Foster Home	143	27
Relative Foster Home	36	7
RH/Shelter	35	6
Group Home	27	5
Residential Facility	26	5
Relative/Friends	23	4
Hotel/Motel	14	3
Place of Safety	8	2
Youth Correctional	9	2
Adoptive Home	5	1
Mental Health	3	-
On Own	19	4
Unknown	18	3
Other	4	-
TOTAL	**533**	**100%**

Case Category/Involvement: (n=533)

CFS Case Category	Number	Percentage
Adoption	3	1
Post Adoption	1	-
Child in Care	298	56
Protection	156	29
EPS	2	1
VFS	34	6
Previous CFS involvement	-	-
No or current CFS involvement	39	7
Total	**533**	**100%**

- 494 or 93% of the cases opened to the OCA had open and active CFS involvement with a CFS agency or regional office.
- 456 or 85% of the cases open to the OCA were open to a CFS agency or regional office as an active protection file prior to requesting advocacy services.
- We are serving more children and youth that are in care. The increase is also reflective of the higher number of youth initiated calls.

Legal Status of Child: (n=533)

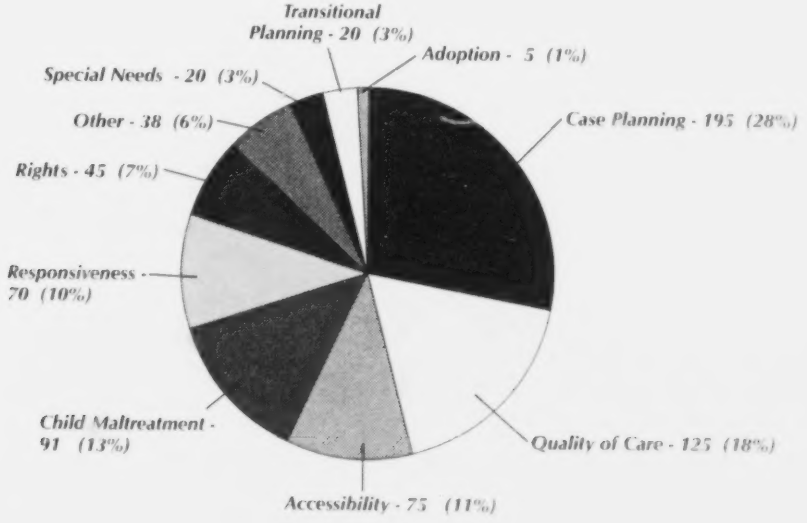
Legal Status	Number	Percentage
No Status	39	7
Non-Care	121	23
Apprehension	110	21
Order of Supervision	2	-
Permanent Ward	116	22
Petition for Further Order	2	-
Support beyond 18	1	-
Temporary Ward	68	13
VPA	75	14
Total	**533**	**100%**

- 372 or 70% of the children and youth involved with the OCA were children in care with the CFS system where the system had a legal responsibility over the child.
- Over the last six years the OCA has been primarily involved with children and youth in the care of an agency or regional office living away from parent.

Why They Called the OCA for Help: Case Themes and Top Concerns:

Cases may have more than one single issue and could present with multiple issues requiring advocacy services. In 533 cases there were 687 concerns noted.

Top Issue 2004:


Transitional Planning - 20 (3%)
Adoption - 5 (1%)
Special Needs - 20 (3%)
Case Planning - 195 (28%)
Other - 38 (6%)
Rights - 45 (7%)
Responsiveness - 70 (10%)
Child Maltreatment - 91 (13%)
Quality of Care - 125 (18%)
Accessibility - 75 (11%)

Total Issue by Age Category: (n=687)

Concerns related to children and youth will often vary dependent upon the needs and age of a child or youth.

ISSUE	0-2	3-5	6-10	11-12	13-15	16-18	18+	UK	ST	%
Accessibility	9	4	12	9	23	18	0	0	75	11
Accountability	1	0	0	0	1	1	0	0	3	-
Adoption	2	0	2	0	0	1	0	0	5	1
Case Planning	38	16	39	17	52	32	0	1	195	28
Child Maltreatment	15	11	30	11	16	7	1	0	91	13
Quality of Care	11	7	23	15	40	29	0	0	125	18
Responsiveness	10	7	14	3	21	15	0	0	70	10
Rights	4	5	9	3	16	8	0	0	45	7
Special Needs	3	4	3	3	4	3	0	0	20	3
Transitional Planning	0	0	0	1	3	16	0	0	20	3
Other	4	2	2	6	15	7	1	1	38	6
Total	**97**	**56**	**134**	**68**	**191**	**137**	**2**	**2**	**687**	**100%**

Case Planning, Quality of Care and Child Maltreatment were the top concerns of 2004-05. Over the last six years these concerns have consistently been the top issues of concern along with Accessibility to Services.

Case Planning speaks to issues arising in an agency or regional office's case plan for the child, youth and family. We typically noted a lack of an individualized case plan for the child, youth or family. As well, we also noted a number of issues that have affected case planning most specifically the lack of child and youth participation in planning.

Quality of care issues were tracked but only for those children in the care of an agency or regional office. These issues included not only the quality of the care provided but also spoke to the lack of appropriate placement resources for children and youth.

Child maltreatment concerns involve allegations that a child or youth is being neglected or abused in the community or while in the care of the CFS system. Such concerns are reported to an agency or regional office for follow up investigation.

Accessibility issues are related to the refusal of services; the lack of services or the ineligibility of a child or youth to receive services.

Dual Mandate Cases: (n=51)

Authority	Number	Percentage
Justice	26	51
Education	5	10
Health	2	4
Mental Health	12	23
EIA	3	6
Children's Special Services	1	2
Adult Services	-	
Housing	1	2
Federal Government	1	2
Other	-	
Total	**51***	**100%**

Dual mandate cases comprise approximately 10% of the total case files opened by the OCA.

The dual mandate category refers to cases where another child caring system is involved in addition to a CFS agency or regional CFS office.

This year, more than half the dual mandate cases have involved Justice. The majority of these cases fall into the youth criminal justice system. As evidenced in the statistical information we have gathered since tracing dual mandate cases, this pattern is consistent with past years.

***Cases up to December 31, 2004**

The Fiscal Year Budgets for The Office of the Children's Advocate

Expenditures	$(000)	FTE
2004-2005		
Total Salaries and Employee Benefits	528.9	8
Total Operating Expenses	197.3	

The Office of the Children's Advocate Staff List

Janet Mirwaldt, Children's Advocate

Michael Bear, Deputy Children's Advocate (May 1999 to September 2004)

Terri Hammerback, Children's Advocacy Officer

Thelma Morrisseau, Children's Advocacy Officer

Jill Perron, Children's Advocacy Officer (on maternity leave to August 2005)

Cheryl Fontaine, Advocacy Assessment Officer (November 2003 to June 2004)

Don Mathieson, Children's Advocacy Officer (September 2004 to July 2005)

Nelson Mayer, Advocacy Assessment Officer

Patsy Addis Brown, Office Manager

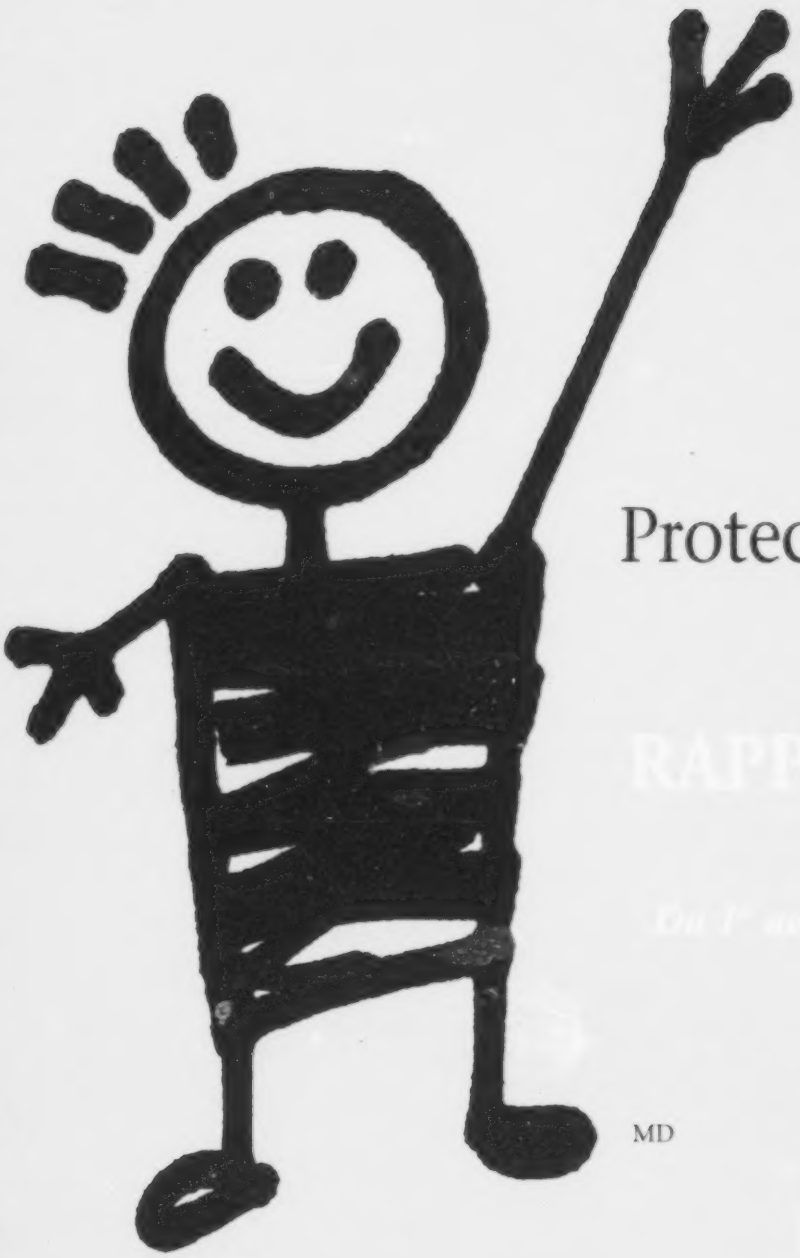
Debra Swampy, Administrative Secretary

Crystal Hansen, Social Work Student, Southeast Cohort Program

Terry McCharles, Intern, Métis Child, Family and Community Services Internship Program

We all have a hand in it!

Pour m'écouter,
il faut entendre
MA
VOIX MD



Protecteur des enfants du Manitoba

RAPPORT ANNUEL

Du 1er avril 2004 au 28 février 2005

MD

Rapport annuel du Bureau du protecteur des enfants du Manitoba

Du 1er avril 2004 au 25 février 2005

Protecteur des enfants
500, avenue Portage, bureau 102
Colony Square
Winnipeg (Manitoba)
R3C 3X1

Téléphone : (204) 945-1364
Sans frais : 1-800-263-7146
Télécopieur : (204) 948-2278

www.childrensadvocate.mb.ca

Historique et rôle du Bureau du protecteur des enfants du Manitoba

Créé en vertu de la *Loi sur les services à l'enfant et à la famille*, le Bureau du protecteur des enfants existe depuis le 1er avril 1993. À l'origine, le bureau fonctionnait sous l'égide du ministère des Services à la famille et le protecteur des enfants relevait du ministre des Services à la famille. En 1996, conformément aux prescriptions de la loi, on a constitué un comité représentatif de tous les partis politiques pour procéder à un examen du bureau comprenant des audiences publiques qui ont débuté en mai 1997.

Le 15 mars 1999, par suite des recommandations découlant de cet examen, le Bureau du protecteur des enfants est devenu un bureau indépendant de l'Assemblée législative. Il travaille indépendamment du réseau des services à l'enfant et à la famille. Il existe pour défendre les droits, les intérêts et les opinions des enfants et des jeunes qui reçoivent ou ont le droit de recevoir les services prescrits aux termes de la *Loi sur les services à l'enfant et à la famille* et de la *Loi sur l'adoption*. Le protecteur des enfants est habilité à examiner les questions concernant la protection et les intérêts de ces enfants, ainsi qu'à enquêter et à faire des recommandations en la matière. Il prépare un rapport annuel et le soumet au président de l'Assemblée législative.

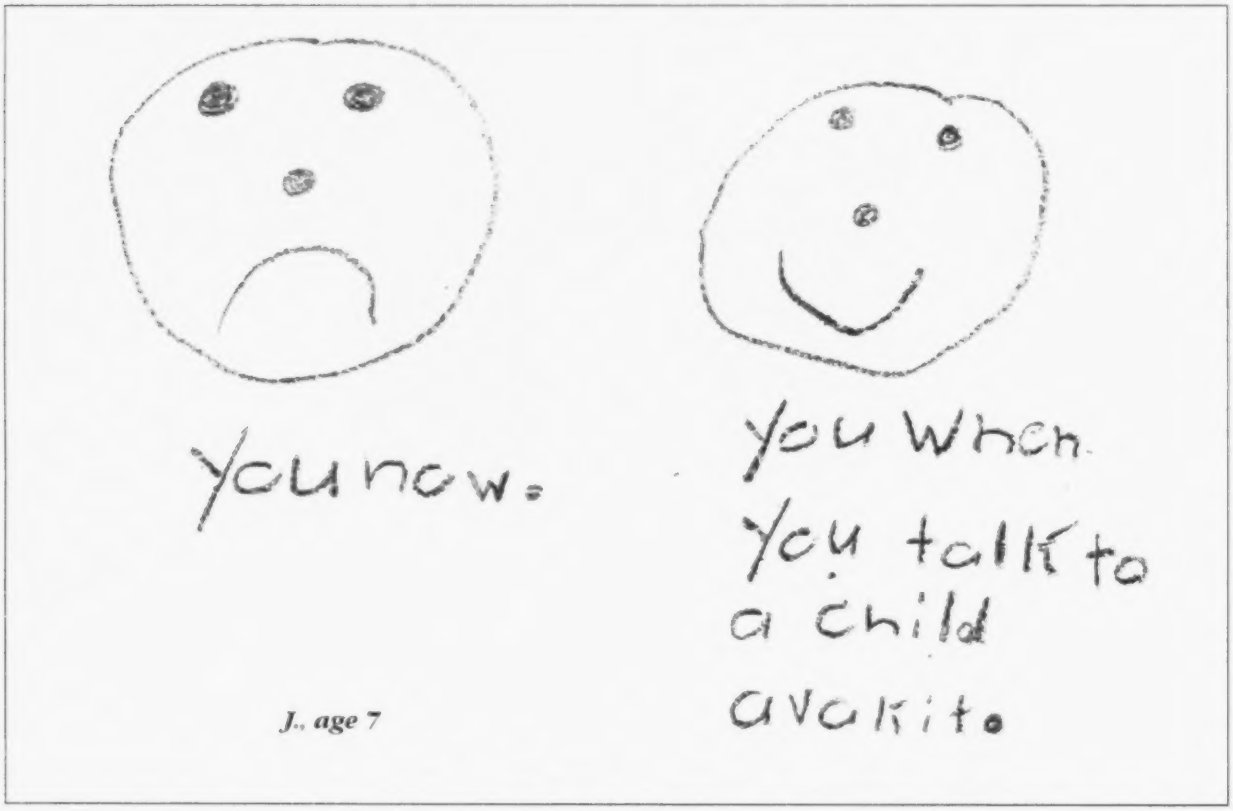
Le 29 mars 1999, le lieutenant-gouverneur en conseil a nommé Janet Mirwaldt, l'actuelle protectrice des enfants, sur recommandation du Comité permanent des privilèges et élections de l'Assemblée. Mme Mirwaldt a été renommée à son poste le 29 mars 2002. Son second et dernier mandat comme protectrice des enfants prendra fin le 28 mars 2005.

L'importance d'avoir un protecteur des enfants indépendant

Les personnes qui défendent des droits remettent en question le système. Elles signalent les pratiques courantes, les politiques ou les lois qui ne répondent pas aux besoins et aux attentes. Ces personnes travaillent pour le changement... et pour les gens le changement n'est pas toujours facile à accepter. Intercéder en faveur des gens peut susciter des tensions, mais peut aussi améliorer le système.

Les enfants ont tout particulièrement besoin que l'on défende leurs droits. Ils vivent dans un monde où les adultes décident en grande partie de leur vie. Ils ont une voix au chapitre, mais ils n'ont virtuellement aucun pouvoir légal pour rendre quiconque attentif à cette voix. Les conversations que nous avons eues avec des enfants et des jeunes du réseau des services à l'enfant et à la famille nous démontrent qu'ils ont souvent le sentiment de ne pas avoir voix au chapitre pour ce qui leur arrive.

Notre mission est de faire retentir leurs voix et de veiller à la valorisation, au respect et à la protection de leurs droits et de leurs intérêts. Nos interventions de défense des droits sont centrées sur les enfants, axées sur les familles et ancrées dans la collectivité. Elles se font conformément à l'éthique, en tenant compte des différences culturelles et dans le respect des intéressés.



J., age 7

Table des Matières

Message de la protectrice des enfants 6-8

Aperçu des principales initiatives mises en place par le BPE de 1999 à 2005 9-10
- Tendre la main aux enfants et aux jeunes du réseau des services à l'enfant et à la famille 11-12
- Sensibiliser les enfants et les jeunes à propos de leurs droits 12
- Aborder les questions touchant les enfants et les jeunes avec les collectivités 13-15
- Établir des partenariats avec les communautés et les offices autochtones 15
- Fonder ses recommandations sur les renseignements tirés de la base de données pour la gestion des cas 15-16
- Promouvoir un changement systémique pour les enfants et les jeunes 16
  - Adoptions 16-17
  - Rapport Pauingassi 17
  - Placement dans des chambres d'hôtel 17-18
  - Services d'hébergement et d'évaluation d'urgence 18
  - Examen du réseau des refuges 18
  - Registre concernant les mauvais traitements 18-27

L'avenir
- CEAJA-IPE : l'avenir du réseau des services à l'enfant et à la famille 29-32
- L'avenir du Bureau du protecteur des enfants 32-34

Analyse statistique de fin d'exercice des cas confiés au Bureau du protecteur des enfants 35-41

Budget du Bureau du protecteur des enfants pour l'exercice 42

Message de la protectrice des enfants

Conformément à l'alinéa 8.2(1)d) de la *Loi sur les services à l'enfant et à la famille*, c'est avec respect que je soumets le présent rapport annuel pour la période débutant le 1er avril 2004. Normalement, la période de déclaration de ce rapport aurait pris fin le 31 mars 2005. Cependant, comme mon mandat se termine avant la fin de l'exercice, les statistiques ont été compilées pour une période de neuf mois se terminant le 31 décembre 2005. D'autres renseignements non statistiques se rapportent à une période allant jusqu'en février 2005.

Il s'agit en fait de mon dernier rapport annuel, mon second mandat comme protectrice des enfants prenant fin le 28 mars 2005. Servir à ce titre a vraiment été un honneur pour moi. En collaboration avec des employés dévoués et la collectivité dans son ensemble, j'ai eu le rare privilège de contribuer à transformer le Bureau du protecteur des enfants (BPE) quand il est devenu un bureau indépendant du ministère des Services à la famille en mars 1999.

Un rapport annuel est habituellement un compte rendu des activités d'un bureau pendant la période de déclaration. Le présent rapport rend compte non seulement de nos activités de la dernière année, mais aussi des progrès accomplis depuis nos débuts en 1999 jusqu'en 2005. Nos trois premiers rapports portaient principalement sur nos activités liées aux dossiers. Nos trois derniers rapports étaient axés davantage sur nos interventions liées à des questions d'ordre systémique. Je crois que nous avons réussi à en faire beaucoup avec peu de moyens dans un domaine qui connaît des changements majeurs.

Pendant six ans, j'ai eu le privilège de travailler avec quatre ministres des Services à la famille et du Logement, deux sous-ministres et quatre directeurs provinciaux des services à l'enfant et à la famille. Depuis 2000, la Commission d'enquête sur l'administration de la justice et les Autochtones – Initiative de protection de l'enfance progresse à grands pas. Dans l'année qui vient aura lieu le dernier transfert de responsabilités qui ramènera les services destinés aux enfants et aux jeunes des Premières nations et des Métis au sein des communautés concernées. Le BPE travaillera dorénavant avec quatre nouvelles régies des services à l'enfant et à la famille et le ministère des Services à la famille et du Logement (MSFL).

Tout au long de ces changements, nous avons cherché constamment à défendre notre point de vue dans le réseau. Pourtant, nos ressources sont demeurées pratiquement les mêmes. Cette situation a créé des difficultés pour le BPE, mais nous les avons considérées comme des occasions à saisir et croyez-moi, nous en avons accompli énormément en seulement six ans.

Je suis particulièrement fière de souligner que davantage d'enfants et de jeunes disposent aujourd'hui d'un accès direct au Bureau quand ils ont besoin d'aide. De même, je crois que nos documents d'éducation publique et nos programmes d'éducation fondés sur les droits destinés aux enfants et aux jeunes comptent parmi nos efforts les plus fructueux. Après avoir suivi l'atelier de formation *Droit au but*, un jeune nous a dit qu'il avait non seulement appris à connaître ses droits, mais aussi quelles sont ses responsabilités comme membre de la société. Il disait ceci : « Tes paroles comptent. Il faut parler pour aider les gens. Tu dois contribuer. »

Depuis qu'il a acquis son indépendance, le BPE a évolué dans sa manière de diriger ses activités et de traiter les dossiers. Nous avons créé une base de données pour la gestion des cas qui nous permet d'entrer des données sur les dossiers dans le système, de les compiler puis de repérer avec précision les questions et les préoccupations d'ordre systémique. Nous pouvons nous servir de ces renseignements pour faire des recommandations fondées sur des

données factuelles et statistiques recueillies par notre bureau, à partir d'expériences réelles vécues par des enfants, des jeunes et des familles du réseau des services à l'enfant et à la famille.

Nous avons travaillé dur pour améliorer les relations de travail avec les offices, les groupes qui travaillent auprès des enfants et les collectivités. Nous avons tenté d'éviter les rapports d'opposition, car nous avons réalisé que nous obtenons les meilleurs résultats en convergeant nos discussions sur l'intérêt supérieur de l'enfant ou du jeune concerné dans un dossier. Plus souvent qu'autrement, nous trouvons que malgré nos rôles différents, nous avons un point en commun : nous voulons tous le bien de la jeune personne prise en charge.

Au cours des six dernières années, nos relations avec le personnel des divers offices et ministères ont évolué au point qu'on nous invite maintenant à nous prononcer sur certaines des initiatives et activités entreprises par les services à l'enfant et à la famille. Par exemple, le ministère des Services à la famille et du Logement nous a invités à contribuer à l'examen opérationnel du réseau d'hébergement de l'Office des services à l'enfant et à la famille de Winnipeg.

Nous sommes aussi à l'étape préliminaire de la création de lignes directrices de procédure avec le ministère des Services à la famille et du logement (MSFL), dans le but d'assurer le suivi des recommandations du BPE formulées dans ses examens systémiques. Nous espérons que cette démarche assurera l'intégration de ces lignes directrices aux normes générales des SEF à l'échelle provinciale.

Mais il reste encore beaucoup à faire.

Le BPE doit maintenant consolider ses relations avec les quatre nouvelles régies des services à l'enfant et à la famille et en établir avec les nouveaux offices et les fournisseurs de services éventuels qui intégreront le réseau.

Le BPE doit assurer une présence accrue dans les collectivités où vivent des enfants et des jeunes partout au Manitoba. Le BPE doit ouvrir un bureau dans le Nord afin de mieux desservir les enfants et les jeunes qui vivent au nord du 53e parallèle.

Le BPE a besoin de ressources supplémentaires pour défendre ses dossiers comme il se doit et procéder à des examens systémiques au besoin.

Il nous faut aussi des ressources pour étendre nos services et assurer notre présence dans les établissements de soins, les établissements correctionnels pour adolescents, les établissements psychiatriques, les foyers nourriciers et les autres établissements de santé où des jeunes pourraient avoir besoin des services du BPE.

Mon expérience à titre de protectrice des enfants au cours des six dernières années m'a convaincue que le mandat du BPE doit être élargi et aller au-delà du réseau des services à l'enfant et à la famille, afin d'inclure l'ensemble des réseaux et services d'aide à l'enfance fournis ou financés par le gouvernement. Cet élargissement doit aller de pair avec un pouvoir accru et bien défini. Je crois que la nomination d'un nouveau protecteur des enfants constitue un moment propice à l'élargissement du mandat du BPE.

Mais l'élargissement du mandat ne se fera pas sans une certaine résistance. Un ancien haut fonctionnaire du ministère m'a déjà dit que le réseau n'avait pas vraiment besoin de nos services, puisque les travailleurs des services de protection de l'enfance défendent déjà les droits des enfants au sein du réseau. Je sais depuis longtemps que les gens à l'intérieur du réseau prennent la défense des enfants et des jeunes et qu'ils le font souvent très bien. Mais nous devons aussi tenir compte des rôles, des responsabilités et des intérêts divergents au sein du réseau et parmi les intervenants de ce réseau. Tant que les services seront fournis par des bureaucraties, y compris ceux du réseau des services à l'enfant et à la famille, « nous devrons observer avec une attention soutenue la façon dont le réseau fonctionne et les effets de ce bon ou moins bon fonctionnement sur les enfants ».[1]

---

[1] Knitzer, J (1976) *Child Advocacy: A Perspective*. American Journal of Orthopsychiatry 46 (2) 200-216.

Le superviseur d'un office des services à l'enfant et à la famille a déjà rapporté au BPE qu'il croyait que :

« les enfants n'ont pas de droits; ils ont des besoins et des désirs. »

Cette façon de penser, qui se retrouve peut-être encore dans le réseau des SEF, se perpétue dans les autres réseaux d'aide à l'enfance. L'on voit bien que le droit d'accès d'un enfant ou d'un jeune aux services d'un protecteur indépendant n'est pas un droit à la portée de tous. Seuls les enfants et les jeunes du réseau des services à l'enfant et à la famille disposent d'un tel droit, et là encore, ce droit dépend de la volonté des intervenants du réseau des SEF d'informer un enfant, un jeune ou sa famille de l'existence du BPE.

Tous les enfants et les jeunes qui reçoivent des services du gouvernement ou qui suivent des programmes financés par le gouvernement devraient avoir accès aux services d'un protecteur des enfants. Celui-ci devrait être en mesure de s'assurer que les fournisseurs de services ne confondent pas un droit avec ce qu'ils perçoivent comme un simple besoin ou désir.

En terminant, je tiens à remercier publiquement le personnel du BPE, dont l'engagement et le dévouement comptent pour beaucoup dans tout ce que nous avons accompli.

J'aimerais aussi remercier les membres de l'Assemblée législative de leur confiance envers le Bureau et envers moi comme protectrice des enfants, en m'ayant permis d'accomplir un second et dernier mandat. Je remercie aussi un certain nombre de personnes qui ont orienté et soutenu le BPE lorsque nous avons quitté le ministère pour l'Assemblée législative, soit M. George Hickes, M. Fred Bryans et son personnel du service d'administration de l'Assemblée législative, ainsi que nos collègues indépendants dont M. Barry Tuckett et son personnel du Bureau de l'ombudsman.

Mais je tiens surtout à remercier les enfants et les jeunes qui sont la véritable raison-d'être de ce bureau. Les nombreux jeunes que j'ai rencontrés m'ont apporté beaucoup et jamais je n'oublierai les moments passés ensemble.

Janet Mirwaldt
Protectrice des enfants

Aperçu des principales initiatives mises en place par le BPE de 1999 à 2005

Le Bureau du protecteur des enfants (BPE) a accompli bien des choses depuis qu'il a acquis son indépendance du ministère des Services à la famille en mars 1999.

Une de nos principales réalisations est notre capacité à aider un nombre croissant d'enfants, de jeunes et de familles. En 1998, le BPE a répertorié 685 demandes de services. En 2004, le nombre de demandes de services a augmenté à 2 045, un nombre sans précédent dans notre histoire.

L'augmentation du nombre de demandes de services peut s'expliquer par une plus grande prise de conscience de notre existence et des services que nous offrons. Nous croyons que le fait d'être un bureau indépendant contribue aussi à cette augmentation. Les personnes qui s'adressent à nous ont surtout besoin d'aide à la suite de mesures et de décisions prises par le personnel du réseau des services à l'enfant et à la famille. Bon nombre arrivent plus facilement à exprimer leurs inquiétudes auprès d'une instance à l'extérieur et indépendante du réseau.

L'augmentation de la demande et notre indépendance par rapport au MSFL nous ont obligés à restructurer et à réorienter le Bureau de façon à répondre aux nouvelles réalités et possibilités. Après sa nomination comme haute fonctionnaire indépendante qui rend compte auprès de l'Assemblée législative, la protectrice des enfants a rédigé un manuel des politiques et des procédures de 96 pages à l'intention du BPE. Son but était d'établir des normes relatives au traitement des dossiers et aux services de défense des droits d'une façon cohérente qui tient compte du rôle de la protectrice des enfants en tant que haute fonctionnaire indépendante.

La protectrice des enfants a incorporé au manuel des éléments compatibles avec les politiques et les procédures exemplaires mises en œuvre par d'autres bureaux de protection de l'enfance, ainsi que par d'autres organismes offrant des services aux enfants, tant au Manitoba que dans le reste du Canada.

Ce manuel est important car il garantit :

- que les interventions seront centrées sur les enfants et les jeunes;
- que les services de défense des droits des enfants et des jeunes seront harmonisés à l'échelle provinciale;
- que les méthodes de collecte, de classement et de repérage des données seront soumises à des normes;
- que la continuité et la cohérence des services de défense des droits, particulièrement pendant les périodes de changement du personnel, seront améliorées.

Outre le manuel des politiques et des procédures, la protectrice des enfants a établi un certain nombre d'objectifs pour le Bureau du protecteur des enfants. Même s'il en reste encore beaucoup à faire, la protectrice des enfants est heureuse de rapporter que des progrès ont été accomplis dans bien des secteurs visés par les objectifs pour le BPE.

En 1999, le BPE a établi un certain nombre d'objectifs à réaliser :

1. Tendre la main et se rendre plus accessibles aux enfants et aux jeunes du réseau des services à l'enfant et à la famille.
2. Donner aux enfants et aux jeunes des possibilités d'apprendre à connaître leurs droits au sein du réseau des services à l'enfant et à la famille ainsi que leurs droits comme membres de la société.
3. Aborder des questions touchant les enfants et les jeunes avec les collectivités.
4. Établir des partenariats avec les communautés et les offices autochtones qui travaillent auprès des enfants et des jeunes.
5. Élaborer un système de gestion des cas pour assurer le suivi des questions touchant les enfants et les jeunes.
6. Promouvoir un changement systémique à l'égard des questions touchant les enfants et les jeunes.

1. Tendre la main aux enfants et aux jeunes du réseau des services à l'enfant et à la famille.

Le Bureau du protecteur des enfants cherche d'abord et avant à tout à tendre la main à plus d'enfants et de jeunes. Nous sommes heureux de rapporter qu'au cours des six dernières années, le nombre d'enfants et de jeunes qui ont communiqué avec notre bureau a augmenté de façon substantielle.

Avant 1999, moins de 10 % des gens ayant communiqué avec le BPE étaient des enfants et des jeunes. En 2004, ils représentaient 20 % des personnes nous ayant rejoints.

Au cours des six dernières années, nous avons ouvert des dossiers d'intervention concernant plus de 3 600 enfants et jeunes, la plupart étant pris en charge par le réseau des services à l'enfant et à la famille. Ainsi, chaque année depuis 1999, nous avons desservi en moyenne un enfant sur quatorze pris en charge par le réseau.

Quand nous sommes devenus un bureau indépendant, nous avons fait en sorte qu'il soit plus facile pour les enfants et les jeunes de communiquer avec nous.

Le Bureau du protecteur des enfants est déménagé à un rez-de-chaussée, au 500 de l'avenue Portage, afin que le public, notamment les enfants et les jeunes, puissent y accéder plus facilement. La devanture du bureau est aussi plus visible afin que les passants de l'avenue Portage, une des rues les plus achalandées de la capitale, ne puissent la manquer.

Nous avons créé un logo adapté aux enfants. Ce logo sera incorporé à tous nos documents de communication et de sensibilisation.

Pour la première fois, nous avons préparé des outils de communication et d'information publique à l'intention des enfants et des jeunes, y compris à des enfants n'ayant que six ans. Ces outils sont encore utilisés aujourd'hui. Ils contiennent des renseignements sur les droits des enfants pris en charge, expliquent le rôle du protecteur des enfants et invitent le lecteur à communiquer avec le BPE s'il a besoin d'aide. On y trouve des brochures explicatives visant trois niveaux de lecteurs, des cartes d'affaires, de la papeterie, des épinglettes, des crayons, des blocs-notes, des affichettes de porte, des tapis de souris et des jeux de cartes.

Le côté novateur de ces outils de communication axés sur les enfants est reconnu bien au-delà de nos frontières. Le Forum international pour la protection de l'enfance a d'ailleurs décerné sa plus haute distinction dans la catégorie média à la trousse d'information du Bureau du protecteur des enfants lors du WorldForum 2001, à Limerick, en Irlande, le 30 août 2001.

Comme ce forum réunissait des professionnels, des praticiens, des décideurs, des universitaires et des gestionnaires importants du monde entier qui ont eu l'occasion de partager leur expérience, d'échanger des idées transculturelles et d'explorer de nouvelles approches quant aux questions touchant la protection de l'enfance, le prix décerné au Bureau du protecteur des enfants reconnaissait de façon éclatante sa façon de communiquer avec les enfants et les jeunes.

Comme nous croyons fermement que la voix la plus importante au sein du réseau des services à l'enfant et à la famille est celle des enfants et des jeunes qui en font partie, nous avons aidé VOICES-Manitoba's Youth In Care à publier un guide sur la prise en charge intitulé *Moving In, Moving Out, Moving On*. VOICES est un programme de défense des droits géré par et pour des jeunes (de 14 à 24 ans) qui ont déjà été pris en charge par les services à l'enfant et à la famille. Le programme est parrainé par les Winnipeg Boys and Girls Clubs et financé par le ministère des Services à la famille et du Logement.

Le personnel du Bureau du protecteur des enfants (BPE) a créé et lancé le site Web du BPE en novembre 2001. Nous croyons que le site Web est un outil d'information et d'éducation pratique auprès des jeunes, qui sont de gros utilisateurs d'Internet. L'accès au site est anonyme et permet rapidement aux utilisateurs de mieux connaître le BPE et les façons dont il peut les aider. Le nombre d'utilisateurs qui visitent le site Web double plus ou moins chaque année. À la fin de 2004, le site Web a reçu plus de 100 000 occurrences. On y trouve tous les rapports annuels, les rapports spéciaux et les communiqués de presse du BPE.

Nouveau en 2004 – Le BPE a mis à jour son site Web afin de le rendre plus convivial et accessible aux enfants et aux jeunes, ainsi qu'au grand public. En voici l'adresse :

http://www.childrensadvocate.mb.ca/.

2. Sensibiliser les enfants et les jeunes à propos de leurs droits.

Le Bureau du protecteur des enfants croit qu'un enfant ou un jeune qui ne connaît pas ses droits est à risque. Cependant, ces droits sont souvent négligés ou incompris des gens dans notre société.

Les enfants et les jeunes ont leur mot à dire, mais ils n'ont pratiquement aucun pouvoir légal pour rendre quiconque attentif à leurs propos. Cette réalité est encore plus éloquente dans le cas des enfants et des jeunes pris en charge. Notre expérience auprès des enfants et des jeunes du réseau des services à l'enfant et à la famille nous démontre qu'ils ont souvent le sentiment de ne pas avoir voix au chapitre pour ce qui leur arrive.

Pour ces raisons, le Bureau du protecteur des enfants a fait des droits des enfants une priorité, en les enchâssant dans son manuel des politiques et des procédures qui régit le mode d'opération du BPE et de son personnel.

À l'instar des membres du Conseil canadien des organismes provinciaux de défense des droits de l'enfant, le BPE croit aux idéaux de la Convention des Nations Unies relative aux droits des enfants de 1991, sur lesquelles se fondent les activités, idéaux et principes que le BPE poursuit et cherche à promouvoir.

La défense, la promotion et la protection des droits sont au cœur même de notre existence et de nos actions. La raison d'être de notre travail quotidien est d'aider les enfants et les jeunes à connaître quels sont leurs droits. La sensibilisation des enfants et des jeunes à propos de leurs droits touche pratiquement chaque cas dont nous nous sommes occupés au fil des ans.

Outre l'engagement démontré au jour le jour envers les droits des enfants, le BPE est particulièrement fier d'avoir contribué à mettre sur pied le programme Droit au but au Manitoba. Le programme a débuté comme projet conjoint d'Aide à l'enfance Canada, du BPE et de Développement des ressources humaines Canada. À partir de mars 2001, des jeunes ont été embauchés au BPE comme protecteurs des jeunes et ont commencé à donner des ateliers qui ont permis à des jeunes de mieux connaître leurs droits et de mettre en pratique leurs habiletés en défense des droits d'une manière responsable.

Le programme Droit au but devait durer trois ans et il s'est terminé avec succès le 31 mars 2004. Pendant cette période, il s'est donné plus de 125 ateliers qui ont rejoint plus de 1 000 enfants et jeunes au Manitoba dans des écoles, des foyers de groupe, des clubs parascolaires, des programmes de loisirs, des établissements de traitement et des établissements correctionnels pour adolescents. D'autres ateliers ont été tenus à l'intention de groupes professionnels, de parents et de collectivités intéressées.

Nouveau en 2004 – Le BPE est également heureux d'annoncer la publication sous peu de huit brochures explicatives destinées aux jeunes qui porteront sur leurs droits dans la société. Cette série de documents a été rédigée en collaboration avec le Bureau de l'ombudsman du Manitoba et la Commission des droits de la personne du Manitoba. Les brochures renseignent les jeunes à propos de leurs droits dans différents domaines comme l'emploi, l'éducation, le système de justice pénale pour adolescents et le réseau des services à l'enfant et à la famille (dont les services d'adoption), ainsi que de leurs droits liés à des questions de garde, d'accès ou de divorce.

Les brochures seront à la disposition des jeunes de toutes les régions du Manitoba et les renseigneront sur les services qui peuvent répondre à leurs questions ou à leurs inquiétudes au sujet de leurs droits.

3. Aborder des questions touchant les enfants et les jeunes avec les collectivités.

Nous avons déjà dit que nous voulons établir des partenariats et consolider les partenariats existants avec les organismes et les groupes offrant des services aux enfants et aux jeunes. Quelques faits saillants particulièrement dignes de mention sont décrits ci-dessous.

Le BPE est fier d'être membre du **Conseil canadien des organismes provinciaux de défense des droits de l'enfant**. Cette alliance conclue en 1995 regroupe actuellement cinq protecteurs des enfants nommés par les provinces de l'Alberta, du Manitoba, de Terre-Neuve et Labrador, de l'Ontario et de la Saskatchewan, le bureau de l'ombudsman de la Nouvelle-Écosse, la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse du Québec et le responsable de l'enfance et de la jeunesse de la Colombie-Britannique.

Même si leur mandat diffère, les membres du Conseil partagent la même volonté de défendre la parole, les droits et la dignité des enfants et des jeunes. Le Conseil permet à ses membres de cerner les questions d'intérêt mutuel et d'élaborer des moyens de les aborder à l'échelle nationale. Le Conseil y arrive de la manière suivante :

- en faisant mieux connaître et comprendre la défense des droits des enfants partout au Canada;
- en recensant les secteurs propices à l'action commune;
- en influençant la politique et les pratiques touchant les enfants;
- en sensibilisant davantage la population sur la défense des droits des enfants et les questions liées aux enfants.

Depuis la création du Conseil, ses membres ont participé aux travaux d'un certain nombre de comités tels que le comité consultatif du Centre d'excellence pour la protection et le bien-être des enfants. Le Conseil s'occupe aussi de questions relatives à la législation fédérale. Le Conseil était représenté par la Commission auprès de la Cour suprême quand elle s'est penchée sur la constitutionnalité de l'article 43 du Code criminel du Canada, qui porte sur le châtiment corporel des enfants et des jeunes par les personnes qui en assurent le soin, la garde et le contrôle.

En octobre 2002, la protectrice des enfants du Manitoba a été élue présidente du Conseil. Avant de terminer son mandat de deux ans le 31 décembre 2004, elle a participé à l'élaboration du plan stratégique du Conseil en plus d'établir ses politiques et procédures administratives.

À titre de membre du Conseil, le BPE a contribué et participé au *Youth Partners Project (YPP)*, un projet financé par Justice Canada qui a vu le jour en 2002. Ce projet d'envergure nationale se penche sur les expériences vécues par les jeunes des établissements correctionnels pour adolescents de partout au Canada.

La protectrice des enfants du Manitoba, de concert avec son homologue de la Saskatchewan et le personnel du commissaire à l'enfance de la Colombie-Britannique, ont présenté une analyse statistique à jour de la population de pupilles permanents dans l'Ouest canadien, lors de la conférence du Conseil d'adoption du Canada intitulée *Établir des liens permanents pour la vie*, qui a eu lieu à Saint-Jean, au Nouveau-Brunswick, en octobre 2004. Il s'agissait en fait d'une mise à jour de l'analyse que la protectrice des enfants du Manitoba avait effectuée pour le compte du Conseil en 2001.

En 2001, le BPE a aidé le ministère de la Justice à organiser des discussions entre groupes de jeunes au sujet des services offerts aux enfants de moins de 12 ans. Y ont participé des jeunes de 12 à 20 ans qui avaient eu des démêlées avec le système de justice pénale. Certains avaient également eu des expériences au sein du réseau des services à l'enfant et à la famille. On leur a demandé de partager leurs opinions et de faire des recommandations au sujet d'enjeux et de projets qui touchent les enfants de moins de 12 ans lorsque des conflits les entraînent dans des situations de crise avec la police, les services à l'enfant et à la famille ou encore à l'école.

Les renseignements recueillis ont été consignés dans un rapport qui a abouti à la création du programme **Faire volte-face**. La protectrice des enfants a ensuite accepté l'invitation de siéger au comité directeur de Faire volte-face. Le programme fait le suivi des contacts entre la police et les enfants trop jeunes pour être inculpés pour des actes qui entraîneraient en d'autres circonstances une intervention du système judiciaire. Les enfants en difficulté sont orientés vers des services susceptibles de les aider.

La protectrice des enfants et Christine A. Ateah, de la faculté des sciences infirmières de l'Université du Manitoba, sont les coéditrices du livre ***Within Our Reach: Preventing Abuse Across the Lifespan***.

Terminé en 2004, l'ouvrage se penche sur les questions liées à la violence et aux mauvais traitements à toutes les étapes de la vie et passe en revue les programmes, les pratiques et les politiques mis en œuvre pour résoudre ces problèmes. Chaque chapitre, écrit en collaboration par un universitaire et par un praticien communautaire, parle de sujets et de problèmes de violence précis communément associés à des groupes d'âge, de la petite enfance à la fin de la vie adulte.

Within Our Reach: Preventing Abuse Across the Lifespan est le cinquième livre de la série « Hurting and Healing » publiée par Resolve, un réseau de recherche des trois provinces des Prairies qui coordonne et appuie la recherche visant à mettre fin à la violence et à créer des partenariats entre les organismes de service, les ministères gouvernementaux et les universités dans toutes les provinces des Prairies.

La protectrice des enfants a accepté une invitation à siéger au conseil d'administration de la **Ligue pour le bien-être de l'enfance du Canada** en février 2004.

La Ligue pour le bien-être de l'enfance du Canada est un organisme national dont les membres se consacrent à la promotion du bien-être et de la protection de tous les enfants et les jeunes, en particulier ceux qui sont vulnérables.

Les organismes membres comprennent les services à l'enfant et à la famille des provinces et des territoires, les organismes de services à l'enfant et à la famille, les services sociaux et de santé et les facultés et les unités de recherche universitaires. Les membres fournissent des services à plus d'un demi million de familles chaque année.

Nouveau en 2004 – Le BPA s'est joint au comité consultatif du **Programme d'action communautaire pour les enfants** (PACE) avec la nomination, en août 2004, de l'agente du BPE Terri Hammerback. Le PACE est un programme de Santé Canada qui fournit du financement à long terme à des groupes communautaires pour leur permettre de mettre sur pied et d'offrir des services qui répondent aux besoins de développement des enfants. Le PACE met l'accent sur la prévention et l'intervention précoce auprès des enfants et des jeunes qui vivent dans des conditions à risque.

Le BPE poursuit son travail d'éducation publique à propos de son rôle et de ses fonctions ainsi que des droits des enfants et des jeunes en présentant chaque année des exposés à divers endroits pour répondre à la demande. En plus de présenter nos projets lors de diverses conférences en 2004, nous avons prononcé des allocutions auprès du personnel d'offices des services à l'enfant et à la famille, du personnel et des résidents d'établissements de soins en résidence, des étudiants en service social de l'Université du Manitoba et des étudiants en soins en résidence pour les jeunes du Red River Community College.

Le BPE poursuit aussi son travail au sein d'un certain nombre de comités provinciaux qui s'occupent de questions touchant les enfants et les jeunes du réseau des services à l'enfant et à la famille. À l'heure actuelle, le BPE est représenté au sein des comités suivants : Provincial Advisory Committee on Child Abuse; Faire volte-face; comité de révision de l'enquête concernant les enfants; Voices, Manitoba Youth in Care; the Winnipeg Boys and Girls Club; Conseil canadien des organismes provinciaux de défense des droits de l'enfant; Conseil d'adoption du Canada; Ligue pour le bien-être de l'enfance du Canada.

Le BPE s'est engagé à offrir des possibilités d'apprentissage aux personnes qui choisissent la protection des enfants ou le travail social comme profession. Depuis 2000, nous proposons des stages pratiques au sein du BPE à l'intention d'étudiants au baccalauréat et à la maîtrise en travail social et d'internes du programme d'administration publique autochtone. En 2004, nous avons eu l'occasion de travailler avec deux étudiants. L'un est inscrit au programme d'internat de l'Office des services à l'enfant et à la famille des Métis, l'autre au programme de travail social pour la région du Sud-Est de l'Université du Manitoba.

4. Établir des partenariats avec les communautés et les offices autochtones.

Au Manitoba, environ 80 % des enfants et des jeunes du réseau des services à l'enfant et à la famille sont Autochtones; 66 % sont des Indiens inscrits visés par un traité. Les offices des Premières nations travaillent souvent auprès de communautés aux prises avec la pauvreté et un taux de chômage élevé. Les conditions de vie y sont déplorables et l'accès aux services pratiquement inexistant. Ces facteurs ont tous une incidence sur les familles qui y vivent.

Devant une telle réalité, le BPE juge important d'être plus sensible aux questions qui touchent bon nombre d'enfants et de jeunes autochtones, leurs familles et les offices qui les desservent.

Lorsque nous embauchons du nouveau personnel, nous cherchons avant tout à recruter des personnes qui ont déjà travaillé et vécu dans des communautés autochtones et métisses.

Comme nos ressources limitées rendent les déplacements dans les régions éloignées et du Nord difficiles, les membres du Bureau du protecteur des enfants ont concerté leurs efforts pour rejoindre chaque année le plus de communautés possible à l'extérieur de Winnipeg. Mais il reste du travail à faire pour rendre le BPE plus accessible.

En 2001, après avoir consulté les habitants du nord du Manitoba et effectué une étude de faisabilité sur la nécessité des services du BPE dans cette région, le BPE a présenté une demande de financement à la Commission de régie de l'Assemblée législative pour la mise en œuvre des recommandations de l'étude, dont l'établissement de bureaux auxiliaires à Thompson et dans la collectivité de la Nation crie d'Opaskwayak. Mais le financement n'a pas été accordé.

Nous étions cependant ravis du soutien et du partenariat suscité par ce dossier entre le BCE et les groupes, offices et collectivités du nord du Manitoba.

Nous croyons que nous pouvons en apprendre beaucoup des pratiques novatrices qui se font déjà au sein des offices autochtones. Par exemple, le BPE est entré en partenariat avec la Awasis Agency of Northern Manitoba et la faculté du travail social de l'Université du Manitoba pour examiner les résultats positifs obtenus auprès des enfants et des jeunes pris en charge mais placés dans leur famille, ce qu'on appelle la prise en charge par la parenté. Intitulé ***Evaluating Factors that Contribute to Positive Outcomes in the Awasis Pimicikamak Cree Nations Kinship Care Program***, le projet a obtenu une subvention de recherche du Centre d'excellence pour le bien-être des enfants (Santé Canada).

Nouveau en 2004 – La protectrice des enfants et M. George Muswaggon, directeur associé de la Awasis Agency, ont présenté les résultats préliminaires du projet au Conseil d'adoption du Canada, lors de sa conférence intitulée *Établir des liens permanents pour la vie*, qui a eu lieu à Saint-Jean, au Nouveau-Brunswick, en octobre 2004.

Le projet a aussi été présenté à l'assemblée générale annuelle de la Awasis Agency, qui a eu lieu à Long Plains au Manitoba en novembre 2004. Il sera présenté de nouveau en juin 2005 au cours d'une conférence d'envergure internationale intitulée *Pathways to Resilience*, qui se tiendra à Halifax, en Nouvelle-Écosse.

5. Fonder ses recommandations sur les renseignements tirés de la base de données pour la gestion des cas.

Nous avons entrepris de mettre au point une base de données pour la gestion des cas en mesure de cerner et d'établir les tendances systémiques et celles liées aux cas, de même que les questions préoccupantes pour les enfants et les jeunes.

Les renseignements, les chiffres et les faits contenus dans la base de données devaient servir de fondement et d'appui aux recommandations du Bureau du protecteur des enfants concernant les questions rapportées par les enfants et les jeunes du réseau des services à l'enfant et à la famille.

Pour assurer la mise en œuvre de son plan, le BPE a introduit une nouvelle façon de rapporter les cas rendant possible la collecte et la compilation de renseignements plus détaillés. Nous avons ensuite mis au point la nouvelle base de données pour la gestion des cas du BPE. En plus de faciliter l'accès aux renseignements sur les dossiers individuels, la base de données nous permet de repérer et de faire ressortir les tendances à partir de l'ensemble des dossiers se trouvant dans la base de données. La base de données permet aussi de bien cerner les questions d'ordre systémique, de mieux les comprendre et d'en faire une analyse plus approfondie.

Par exemple, nous pouvons recenser les principales sources de préoccupation concernant les soins que reçoivent les enfants et les jeunes dans le réseau de protection de la jeunesse à partir de l'âge. Nous avons ainsi établi qu'elles peuvent varier selon l'âge de l'enfant.

La base de données permet aussi au BPE d'assurer le suivi des dossiers entrant dans la catégorie « mandat mixte ». Les renseignements recueillis au cours des six dernières années indiquent qu'environ 10 % des dossiers gérés par le BPE sont qualifiés de « mandat mixte », parce que les fournisseurs de services aux enfants et aux jeunes concernés relèvent de plus d'un ministère. Bien que la responsabilité d'un enfant incombe d'abord et avant tout au travailleur des SEF, il aura de la difficulté à influencer, à contrôler et à orienter les ressources requises pour un enfant ou un jeune relevant d'un autre réseau. En pareil cas, le BPE travaille souvent de concert avec le réseau des SEF pour mieux coordonner les services entre les divers secteurs. Nous pouvons aussi repérer les sources de préoccupations liées aux mandats mixtes. Ces renseignements peuvent jouer un rôle important au moment d'établir quelles sont les ressources qui devraient être déployées à long terme pour apporter des changements systémiques qui améliorent la qualité des soins aux enfants et aux jeunes.

Nouveau en 2004 – Nous avons mis au point une nouvelle version à jour de notre logiciel de gestion des cas qui nous permettra de recueillir des renseignements avec plus d'efficacité et de mieux conserver, extraire et analyser les données.

6. Promouvoir un changement systémique pour les enfants et les jeunes.

Nous avons déjà dit que nous voulions promouvoir un changement systémique en influençant le droit, la politique et la pratique touchant les enfants et les jeunes qui reçoivent des services au sein du réseau des services à l'enfant et à la famille.

Adoptions par les conjoints de fait au Manitoba
En juin 2001, le gouvernement du Manitoba a demandé la mise sur pied du comité de révision chargé de se pencher sur la question des unions de fait au Manitoba, qui devait conseiller le gouvernement sur une série de questions concernant les conjoints de fait. Au moment de l'examen, le Manitoba autorisait les personnes gaies ou lesbiennes à adopter des enfants dans la mesure où elles présentaient une demande à titre individuel, mais il ne permettait pas la même chose aux couples de gais et de lesbiennes.

Les coprésidents du comité de révision ont invité la protectrice des enfants à présenter un mémoire, ce qu'elle fait le 31 août 2001. Le mémoire était limité à la *Loi sur l'adoption* et il mentionnait notamment ce qui suit :

> *« En matière d'adoption, les principaux éléments à prendre en considération devraient être les besoins et les meilleurs intérêts de l'enfant. Les agences tant privées que publiques devraient évaluer chaque requérant en tenant compte des meilleurs intérêts de l'enfant. Tous les requérants devraient avoir des chances égales de demander à devenir parents adoptifs et d'avoir leurs compétences examinées en tant qu'éventuels parents adoptifs. Ils devraient tous se faire évaluer équitablement sur leurs capacités à être*

un bon père ou une bonne mère pour un enfant ayant besoin de faire partie d'une famille. Il faudrait tenir compte de la personnalité et de la maturité des requérants et de leurs capacités à répondre aux besoins particuliers de l'enfant. »

« Les personnes gaies et lesbiennes devraient être évaluées de la même façon que n'importe quelle autre personne désirant adopter un enfant. Il faudrait reconnaître que l'orientation sexuelle de la(des) personne(s) qui présente(nt) une requête et sa(leur) capacité à prendre soin d'un enfant constitue une question à part. »

La protectrice des enfants a fait la recommandation suivante au comité :

« La législation devrait garantir que les meilleurs intérêts de l'enfant sont l'élément fondamental dont il faut tenir compte dans une quelconque décision portant sur l'adoption d'un enfant. Elle devrait garantir la participation véritable de l'enfant et du jeune aux décisions qui les touchent. Cela inclurait le droit d'un enfant de participer au processus de jumelage et de consentir à l'adoption le cas échéant. »

Rapport Pauingassi

Le 18 décembre 2002, le BPE a été informé de présumés incidents impliquant des employés des Southeast Child and Family Services (SECFS) qui, en juillet et en août 2002, auraient détenu plusieurs enfants dans des cellules de la prison locale, croyant que ces enfants étaient sous l'influence de solvants et risquaient de s'automutiler.

L'enquête du BPE à ce sujet a fait ressortir un certain nombre de problèmes, incluant un niveau élevé d'abus de solvants dans la communauté, l'absence de ressources communautaires disponibles pour aider le personnel des SECFS, la manière discutable dont l'office a pris des décisions dans ces cas et dont elle a fait les comptes rendus au dossier, et l'incapacité apparente de la communauté, de l'office et d'autres organismes à s'attaquer à ces problèmes.

Plus de détails sur l'enquête se trouvent dans le site Web du BPE, à l'adresse suivante :
http://www.childrensadvocate.mb.ca/.

Recours à des chambres d'hôtel comme lieux de placement d'urgence à Winnipeg

À la suite de plaintes de citoyens, la protectrice des enfants a enquêté sur certains aspects du recours par les Services à l'enfant et à la famille de Winnipeg (SEFW) à des chambres d'hôtel comme lieux de placement d'urgence pour des enfants et des jeunes. En mai 2000, le Bureau du protecteur des enfants a terminé la rédaction d'un rapport spécial sur le sujet.

La protectrice des enfants s'inquiétait de la pratique de l'office consistant à louer des chambres d'hôtel pour servir de lieux d'hébergement d'urgence à des enfants et des jeunes. Son enquête a révélé que 2 553 enfants et jeunes ont été placés dans des chambres d'hôtel par les SEFW entre le 1er avril 1995 et le 11 janvier 2000 et qu'ils y ont passé 61 190 jours au total. Le prix de journée des placements en chambre d'hôtel en 1999 s'élevait en moyenne à environ 305 $ par enfant, alors que cette forme de placement n'offrait pratiquement aucune possibilité de traitement ou de soins.

La protectrice des enfants était particulièrement préoccupée par le nombre de jeunes enfants placés dans des chambres d'hôtel. L'enquête a révélé que les enfants de moins de 12 ans, dont la plupart avaient moins de 5 ans, étaient les plus susceptibles de se retrouver dans une chambre d'hôtel.

La protectrice des enfants était consternée par l'absence apparente de plan visant à trouver d'autres formes de placement d'urgence pour les enfants ou à mettre fin au recours à des chambres d'hôtel comme lieu de placement provisoire. Le recours à des chambres d'hôtel semblait faire partie intégrante de la stratégie de l'office en matière d'hébergement d'urgence. L'enquête a révélé que la durée moyenne du séjour en chambre d'hôtel par enfant dépassait 18 jours. Environ 20 % des enfants placés en chambre d'hôtel y retournaient dans la même année.

Les personnes chargées de s'occuper des enfants et des jeunes placés dans les hôtels étaient en grande partie des employés d'entreprises privées engagés par l'office à contrat.

Les renseignements fournis dans le rapport ont amené l'office à adopter un plan d'action visant à corriger la situation. L'office a pu démontrer une réduction du nombre d'enfants placés dans des chambres d'hôtel au cours d'une période de trois mois se terminant en janvier 2001. Il a aussi fait état de tendances indiquant une réduction du pourcentage de jeunes enfants placés dans des chambres d'hôtel pendant plus de 30 jours ou à maintes occasions.

Examen du réseau des refuges

Cet examen faisait suite aux préoccupations soulevées au sujet de la qualité des soins dans le réseau des refuges des SEFW. D'autres préoccupations se rapportaient à la sécurité des enfants et du personnel, au coût du programme et aux répercussions possibles sur les enfants et les jeunes du placement dans un refuge.

Dans le cadre de son examen, le BPE a interviewé 124 enfants, jeunes, employés, gestionnaires et personnel auxiliaire qui avaient des connaissances et une expérience directes des Services d'hébergement et d'évaluation d'urgence des SEFW. Le BPE a passé en revue les données statistiques fournies par les SEFW portant sur une période de cinq ans se terminant en 2003. Il a inspecté 47 refuges. Il a examiné tous les documents concernant les Services d'hébergement et d'évaluation d'urgence à sa disposition et il a effectué une vérification de tous les dossiers administratifs s'y rapportant.

Le BPE a constaté qu'entre 1998 et 2003, le réseau des Services d'hébergement et d'évaluation d'urgence a reçu 3 085 enfants et jeunes, dont 2 318 qui ont été placés dans des refuges. Le séjour dans les refuges a duré en moyenne 44 jours, mais plus de 60 jours dans 40 % des cas. Soixante pour cent avaient 11 ans ou moins et 25 % avaient 3 ans ou moins. Plus de la moitié des enfants ont intégré le réseau des Services d'hébergement et d'évaluation d'urgence (refuges et autres services d'urgence) à partir du réseau des foyers d'accueil.

Les refuges devenaient problématiques. Ils accueillaient environ 120 enfants et jeunes chaque jour. Ils hébergeaient des enfants plus jeunes. Bon nombre restaient dans les refuges plus longtemps. Pour répondre aux besoins, on ajoutait de nouvelles places sans trop planifier ou penser à qui elles étaient destinées. À un moment donné, le nombre de refuges a plus que doublé en 18 mois, passant de 32 à 72.

L'examen a pris fin et le rapport a été soumis à la ministre des Services à la famille et du Logement en mars 2004. Celle-ci a rendu public le rapport de même que la réponse de son ministère le 7 avril 2004. Le rapport complet se trouve sur le site web du Bureau du protecteur des enfants :

http://www.childrensadvocate.mb.ca/.

La Province a également rendu public un plan d'action en réponse aux recommandations du rapport d'examen du Bureau du protecteur des enfants.

Le plan d'action du gouvernement provincial mentionnait quatre grandes étapes nécessitant une action immédiate :

- création de 50 nouvelles places dans les ressources de placement familial à l'intention des enfants de moins de huit ans;
- création d'un comité de mise en œuvre des recommandations pour examiner à fond les principales recommandations;
- mise en œuvre des principales recommandations visant à améliorer la qualité des services dans le réseau des refuges, telle l'augmentation du soutien aux employés;
- suivi des recommandations pour renforcer le réseau, telle l'embauche d'un plus grand nombre d'employés pour la délivrance des permis et la supervision des refuges.

Le réseau de placement d'urgence a-t-il changé à la suite des examens du BPE portant sur le réseau des refuges et le recours aux chambres d'hôtel?

Une fois l'examen du réseau des refuges rendu public, il a été de nouveau question dans les médias du recours à des chambres d'hôtel comme lieux de placement d'urgence par le MSFL à Winnipeg. On faisait remarquer qu'outre les refuges, les chambres d'hôtel continuaient d'être utilisées comme lieux de placement d'urgence pour les enfants et les jeunes.

Pendant l'examen du réseau des refuges, un ancien employé des Services à l'enfant et à la famille de Winnipeg a bien résumé ce qu'il advenait du placement d'urgence au sein du réseau des services à l'enfant et à la famille : « **C'était de la gestion de crise sans que les gestionnaires ne se rendent compte qu'il y avait une crise.** » À la suite des examens portant sur le réseau des refuges et le recours aux chambres d'hôtel, nous savions tous que la cause de la crise était et est encore l'incapacité du réseau des services à l'enfant et à la famille d'obtenir suffisamment de ressources pour le nombre d'enfants dont il a la charge.

Nouveau en 2004 – Après la publication de son rapport intitulé *Review of the Operation of Winnipeg Child and Family Services, Emergency Assessment Placement Department (EAPD) Shelter System*, le BPE s'est réuni avec le comité chargé de donner suite à l'examen du réseau des refuges. Le BPE a fourni et continuera de fournir des renseignements et des conseils au comité et à son sous-comité sur demande.

Le comité devrait maintenant être en mesure de répondre systématiquement aux questions liées au placement d'urgence des enfants et des jeunes et nous avons très hâte de lire son rapport final.

Le registre concernant les mauvais traitements

En décembre 2000, un cadre dirigeant d'un office des services à l'enfant et à la famille a communiqué avec le Bureau du protecteur des enfants. Le comité de protection contre les mauvais traitements de cet office songeait à inscrire le nom d'un enfant de 12 ans dans le registre concernant les mauvais traitements. L'office et les membres du comité s'interrogeaient à propos de l'incompatibilité possible des rôles multiples assumés par l'office dans ce dossier. C'est l'office qui avait fait enquête, qui avait retiré l'enfant, qui l'avait pris en charge, qui en assurait le traitement, qui lui servait de tuteur par intérim et qui s'apprêtait à l'inscrire au registre concernant les mauvais traitements. Sur les conseils du comité, l'office avait accepté de consulter le BPE à ce sujet.

Le BPE a accepté de s'occuper du dossier et de devenir tuteur à l'instance de l'enfant. Le BPE trouvait que l'office était effectivement en conflit d'intérêt et qu'il ne pouvait représenter convenablement l'enfant. Quant aux parents de l'enfant, ils avaient fait l'objet de nombreuses enquêtes en matière de protection et de violence familiale et ils avaient fini par perdre la garde de tous leurs enfants. Le BPE était aussi d'avis que la législation n'autorisait pas l'inscription d'enfants de moins de 12 ans ou d'enfants de 12 ans et plus pour des actes commis quand ils avaient moins de 12 ans.

Objet du registre concernant les mauvais traitements

En 1996, le ministre des Services à la famille d'alors affirmait ceci :

> *« Le registre vise les gens en position de confiance qui ont infligé des mauvais traitements à des enfants et les gens qui ont été reconnus coupables de mauvais traitements contre des enfants par un tribunal, tout en respectant les droits de la défense. »*

Tous les gens concernés par la protection des enfants reconnaissent l'importance et la nécessité d'un registre provincial. Pour assurer la protection des enfants et des jeunes partout au Manitoba, le ministère de la Justice et les services de protection de l'enfance devraient pouvoir repérer les individus impliqués. Le registre est un outil permettant d'atteindre cet objectif. Les renseignements concernant ces individus doivent être aussitôt accessibles non seulement au ministère de la Justice et aux services de protection de l'enfance, mais aussi aux organismes communautaires qui emploient,

moyennant rémunération ou à titre bénévole, des personnes chargées de garder ou de fournir des soins ou des services à des enfants et des jeunes. Dans sa forme actuelle, le registre permet le partage de renseignements avec eux.

Le registre contient les noms d'individus inscrits dans trois catégories distinctes, tout dépendant :

- si l'individu a été reconnu coupable d'infractions concernant des mauvais traitements par un tribunal (catégorie A);
- si un tribunal de la famille a établi qu'un enfant avait besoin de protection à cause des mauvais traitements que l'individu lui a fait subir (catégorie B);
- si un comité de protection contre les mauvais traitements a conclu que l'individu a infligé des mauvais traitements à un enfant (catégorie C).

Mais qu'arrive-t-il si l'individu ayant infligé des mauvais traitements à un enfant est lui-même un enfant de moins de 12 ans? Son nom devrait-il figurer dans un registre concernant les mauvais traitements? La *Loi sur les services à l'enfant et à la famille* en vigueur permet-elle l'inscription de cet enfant? Le fonctionnement cognitif d'un enfant de moins de 12 ans le rend-il responsable de ses actes et apte à comprendre les conséquences de son inscription au registre? Si c'est le cas, cet enfant devrait-il se retrouver dans le même registre que des jeunes et des adultes inscrits pour la plupart après avoir été reconnus coupables par une tribunal pénal?

Les chiffres – Comme les entrées au registre sont conservées pour un temps limité, le nombre de noms qui s'y trouvent fluctue. Nous savons que le 21 janvier 2005, il y avait 2 571 noms[2] d'inscrits au registre, dont 53 (2 %) étaient des jeunes de 12 à 17 ans.

De 1990 à 2003, les noms de 206 jeunes de 12 à 17 ans ont été inscrits au registre.

Âge des inscrits au registre (1990-2003)

Âge des inscrits	Nombre d'inscrits	Pourcentage
Moins de 12 ans	0	0
12 ans	4	1,9
13 ans	10	4,9
14 ans	36	17,5
15 ans	58	28,1
16 ans	47	22,8
17 ans	51	24,8
Total	**206**	**100**

Inscriptions par catégorie – jeunes (1990- 2003)

Catégorie	Nombre de cas	Pourcentage
A Tribunal pénal	154	74,8
B Tribunal de la famille	0	0
C Opinion d'un comité	52	25,2
Total	**206**	**100**

[2] Un nom peut apparaître plusieurs fois tout dépendant du nombre de condamnations, de victimes et d'inscriptions.

L'examen des données comparatives de 1990 à 2003 révèle que la majorité des jeunes sont des garçons (90,7 %), inscrits après avoir été reconnus coupables par un tribunal pénal (74,8 %), la plupart pour agression sexuelle (97,7 %).

Bien qu'aucun nom d'enfant de moins de 12 ans ne figurait dans le registre avant le cas rapporté au BPE, on y trouvait des noms de jeunes de plus de 12 ans inscrits pour des actes commis quand ils avaient moins de 12 ans. Comme ces enfants ne pouvaient faire l'objet d'une accusation au criminel pour des actes commis quand ils avaient moins de 12 ans, ces inscriptions étaient classées dans la catégorie C.

Les données fournies par le registre indiquaient que parmi les inscriptions de la catégorie C en date de juin 2003, se trouvaient les noms de huit jeunes inscrits pour des actes commis avant leur douzième anniversaire. Ils avaient entre 5 ans seulement et 11 ans au moment des incidents. La moyenne d'âge de ces jeunes au moment de leur inscription était de 14 ans.

Dans ce dossier, deux questions ressortaient : la question de droit et la question de l'équité de la procédure et de l'intérêt supérieur. Dans le premier cas, il s'agissait de savoir si la *Loi sur les services à l'enfant et à la famille* autorise les offices à inscrire les noms d'enfants de moins de 12 ans dans le registre concernant les mauvais traitements. La seconde question concerne la procédure menant à l'inscription d'enfants de moins de 12 ans et le respect ou non de leur intérêt supérieur. La question de l'intérêt supérieur est liée à la procédure d'inscription. C'est particulièrement vrai dans le cas des enfants pris en charge par un office qui devient à la fois son tuteur, celui qui assure son traitement et l'entité qui décide de son inscription dans le registre concernant les mauvais traitements.

La question de droit

Il est généralement accepté qu'un enfant de moins de 12 ans ne peut être tenu criminellement responsable de ses actes en raison de ses capacités cognitives et de développement. Il ne peut donc faire l'objet d'une accusation au criminel. Par conséquent, aucun nom d'enfant de moins de 12 ans ne peut être inscrit au registre à la suite d'une décision d'un tribunal pénal (catégorie A). Il est rare qu'un tribunal de la famille soumette un nom au registre (catégorie B) et jamais un tel tribunal n'a soumis le nom d'un jeune enfant. En fait, les tribunaux de la famille ont soumis moins de un pour cent du nombre total d'inscriptions au registre. Seul un comité de protection contre les mauvais traitements peut songer à inscrire le nom d'un enfant de moins de 12 ans au registre (catégorie C).

Le BPE était d'avis que la *Loi sur les services à l'enfant et à la famille* n'autorise pas l'inscription d'enfants de moins de 12 ans par le comité de protection contre les mauvais traitements de l'office, du fait que la législation ne fait aucunement état d'enfants de cet âge. Pour leur part, l'office, le MSFL et le procureur général avaient conclu collectivement que la *Loi* permet l'inscription d'enfants de moins de 12 ans, parce qu'elle ne mentionne nulle part que ces enfants ne peuvent être inscrits. Il y avait aussi une confusion générale à propos de la validité de l'inscription du jeune enfant en vertu de la *Loi*. Certains fonctionnaires du MSFL disaient qu'elle était valide, d'autres affirmaient le contraire, d'autres encore ne le savaient pas.

De l'avis général entendu par le BPE, on envisage rarement d'inscrire les noms de jeunes enfants, qui sont souvent eux-mêmes victimes de mauvais traitements. Ils ne sont pas considérés comme des délinquants, mais plutôt comme des victimes qui réagissent en reproduisant de façon tragique et malheureuse leur propre victimisation. Le but de l'intervention est alors de soutenir et de conseiller le jeune enfant. L'inscription au registre n'est habituellement pas considérée comme faisant partie du plan de traitement.

De toute évidence, une clarification s'imposait et le BPE a fait appel aux tribunaux. La Cour du Banc de la Reine a tenu une audience pendant laquelle elle a établi que sa compétence se limitait à déterminer si des mauvais traitements avaient été infligés. Sur la base des faits qui lui ont été rapportés, la Cour a conclu que c'était le cas. Elle a aussi conclu que la législation n'empêchait pas l'inscription au registre d'enfants ayant infligé des mauvais traitements quand ils avaient moins de 12 ans.

Le BPE a interjeté appel de la décision de la Cour du Banc de la Reine auprès de la Cour d'appel, qui a été saisie des deux questions suivantes le 18 octobre 2004 :

1. Les dispositions relatives à l'inscription dans la *Loi sur les services à l'enfant et à la famille* s'appliquent-elles aux enfants de moins de 12 ans qui ont infligé des mauvais traitements à d'autres enfants? Autrement dit, un enfant de moins de 12 ans qui inflige des mauvais traitements à un autre enfant doit-il être inscrit dans le registre concernant les mauvais traitements sous la catégorie C?

2. Si les dispositions relatives à l'inscription s'appliquent aux enfants qui ont infligé des mauvais traitements quand ils avaient moins de 12 ans, un tribunal est-il autorisé à invoquer sa compétence *parens patriae* et tenir compte de l'intérêt supérieur d'un enfant qui a infligé des mauvais traitements?

Le 21 janvier 2005, la Cour d'appel a rendu une décision unanime. Concernant la première question, la Cour a conclu que les dispositions relatives au registre s'appliquent aux enfants qui ont infligé des mauvais traitements à d'autres enfants quand ils avaient moins de 12 ans. La Cour a constaté qu'il n'y avait pas de limite d'âge précisées dans ces dispositions et a fait observer que si la législature avait eu l'intention d'en imposer une, elle l'aurait tout simplement mentionné dans la législation.

Pour ce qui est de la seconde question, le BPE soutenait que le comité de protection contre les mauvais traitements de l'office doit d'abord tenir compte de l'intérêt supérieur de l'enfant, et que si la décision d'inscrire un enfant fait l'objet d'un appel à la Cour du Banc de la Reine en vertu de l'alinéa 19(3.3)a) de la *Loi sur les services à l'enfant et à la famille*, la Cour doit aussi considérer si l'inscription est dans l'intérêt supérieur de l'enfant. Le BPE était d'avis que la Cour a la compétence parens patriae d'examiner la décision d'un comité et de s'assurer que toutes les décisions rendues en vertu de la *Loi sur les services à l'enfant et à la famille* concernant des enfants tiennent compte de leur intérêt supérieur. La Cour pourrait donc déterminer si l'inscription d'un enfant de moins de 12 ans ou d'un enfant ayant infligé des mauvais traitements quand il avait moins de 12 ans tient compte de l'intérêt supérieur de l'enfant. De plus, le BPE trouvait que la législation actuelle ne fournit aucune direction quant à la façon de tenir compte de l'intérêt supérieur d'un enfant présumé coupable d'avoir infligé des mauvais traitements, et qu'elle n'empêche pas expressément la Cour de tenir compte de l'intérêt supérieur de l'enfant. Par conséquent, le BPE soutenait qu'il y avait une lacune dans la législation qui devrait être comblée par l'exercice de la compétence *parens patriae* incombant à la Cour.

La Cour d'appel a rejeté ces arguments et a déclaré ceci :

> *« Le registre constitue une réponse appropriée à ce qui s'est produit dans les circonstances. L'intérêt supérieur de l'enfant concerné (...) doit être pris en compte par le comité et la Cour n'est habilitée qu'à déterminer si des mauvais traitements ont été infligés ou non. Dans ces circonstances, la Cour ne peut exercer de compétence parens patriae.*
>
> *Le rôle de la Cour du Banc de la Reine au moment de l'audience tenue en vertu du paragraphe 19(3) de la Loi se limite à déterminer si des mauvais traitements ont été infligés ou non. Cette restriction n'est pas une lacune. Dans ces circonstances, les dispositions de la Loi relatives au registre font en sorte que la Cour ne peut exercer de compétence parens patriae. »*

En se fondant sur le libellé de la *Loi* en vigueur, la Cour d'appel a conclu que les tribunaux ne peuvent tenir compte de l'intérêt supérieur d'un enfant quand ils examinent une inscription, parce que la législation stipule que cette compétence relève du comité de protection contre les mauvais traitements d'un office. Seul le comité détermine si l'inscription est dans l'intérêt supérieur de tous les enfants concernés. Dans ses délibérations, le comité doit tenir compte de l'intérêt supérieur de la victime, de l'enfant présumé coupable d'avoir infligé des mauvais traitements quand il avait moins de 12 ans et de tous les enfants de la société en général.

La Cour d'appel ne s'est pas prononcé sur la question de la procédure, qu'elle a mentionnée en passant seulement, parce qu'elle a établi que cette question ne lui était pas soumise à la suite d'un appel d'une décision rendue en vertu de l'alinéa 19(3.3)a) de la *Loi*. La Cour a indiqué que l'examen de la procédure par un tribunal ne pouvait se faire qu'à la suite d'une demande d'examen judiciaire de la décision du comité de protection contre les mauvais traitements.

La question de la procédure

Les offices des SEF sont tenus par la *Loi* de créer un comité de protection contre les mauvais traitements chargé d'examiner les cas de mauvais traitements qui auraient été subis par un enfant et d'aviser l'office des mesures, le cas échéant, qui pourraient, selon lui, être nécessaires pour la protection de l'enfant ou d'autres enfants (*Loi sur les SEF*, par. 19 (1)). Une partie du rôle des comités de protection contre les mauvais traitements, généralement considéré comme son rôle principal, est de voir aux inscriptions des noms de particuliers au registre.

En assumant ce rôle, chaque comité a la responsabilité prévue au paragraphe 19(3) de la *Loi* :

- de se former une opinion quant à la question de savoir si la personne a infligé des mauvais traitements à l'enfant;
- de se former une opinion quant à la question de savoir si le nom de la personne devrait être inscrit dans le registre;
- de faire rapport à l'office de ses opinions et, si d'après lui la personne a infligé des mauvais traitements à l'enfant, des circonstances entourant ceux-ci.

Une fois que le comité a fait rapport de ses opinions à l'office, celui-ci soumet le nom de la personne concernée au directeur des services de protection des enfants pour qu'il l'inscrive dans le registre concernant les mauvais traitements.

La procédure en vertu de laquelle un comité de protection contre les mauvais traitements peut inscrire le nom d'une personne est clairement indiquée dans la législation et la réglementation. Le tout débute lorsqu'un travailleur soupçonne ou croit que des mauvais traitements ont été infligés. Le travailleur transfère le dossier au coordonnateur des services de protection contre les mauvais traitements de l'office pour qu'il l'examine. Avant de rendre sa décision, le comité de protection contre les mauvais traitements doit donner à la personne soupçonnée d'avoir infligé des mauvais traitements à un enfant la possibilité de fournir des renseignements au comité au sujet de l'incident.

Toutes les personnes, y compris les enfants, dont les noms sont susceptibles d'être inscrits dans le registre concernant les mauvais traitements, sont avisées de la possibilité qu'ils ont de fournir des renseignements au comité. Cet avis est fourni au moyen de la remise d'une formule prescrite appelée Formule CA-1(F) *Avis – Possibilité de fournir des renseignements*. L'avis peut être signifié à personne, signifié par courrier recommandé ou signifié au domicile de la personne. Il y est mentionné que si la personne ne répond pas à l'avis dans les 30 jours, le comité poursuivra ses démarches et rendra une décision en vertu des alinéas 19(3)a) et b) de la Loi. Outre la formule CA-1(F), la personne reçoit aussi une brochure informative sur le registre concernant les mauvais traitements.

Le comité doit fournir à la personne une occasion valable d'être entendue et peut lui permettre « dans les cas exceptionnels » de communiquer autrement que par écrit. La décision concernant la façon de communiquer avec la commission est à l'entière discrétion de celle-ci.

Une fois l'examen de tous les renseignements terminé, la réglementation exige du comité qu'il réponde aux deux questions suivantes :

1. La personne a-t-elle infligé des mauvais traitements à l'enfant?
2. Si c'est le cas, le nom de la personne devrait-il figurer dans le registre?

Dans un module de formation provincial[3] à l'intention des comités de protection contre les mauvais traitements, le MSFL avise les comités qu'au moment de décider d'inscrire ou non le nom d'une personne dans le registre, les membres d'un comité doivent se poser la question suivante : « Pourquoi ne pas inscrire le nom de cette personne? » Le module de formation ajoute que « la décision de ne pas inscrire le nom d'un délinquant dans le registre devrait reposer sur des raisons majeures et profondes ».[4]

---

[3] Services à la famille et Logement Manitoba (1999). "Child Abuse Committee Guidelines".
[4] Idem p. 19

Le module de formation provincial signale aussi qu'un comité devrait se pencher sur un certain nombre de questions dont l'intérêt supérieur d'un enfant quand il songe à une inscription, sauf que cette considération ne vise pas les enfants dont l'inscription au registre est envisagée. Cette partie du module semble se restreindre à l'intérêt supérieur de la victime de l'enfant et seulement dans les cas où l'inscription serait considérée comme « onéreuse ou nuisible pour l'enfant et la famille ». Le module poursuit en disant que « c'est le cas lorsque le délinquant est un parent qui a beaucoup changé et que les effets positifs associés à ce changement sont bien établis dans la famille ».

Le module de formation provincial ne parle pas de ce qu'un comité devrait faire si la personne soupçonnée d'avoir infligé des mauvais traitements est un enfant de moins de 12 ans.

Le comité de protection contre les mauvais traitements doit rendre compte de sa décision et des raisons de sa décision à l'office. L'office est ensuite tenu d'aviser les personnes suivantes de son intention de procéder à l'inscription :

1. « la personne qui, d'après le comité, a infligé des mauvais traitements à l'enfant, si elle a 12 ans ou plus » [*Loi*, 19 (3.2)a)];
2. « les parents ou le tuteur de la personne qui, d'après le comité, a infligé des mauvais traitements à l'enfant, si elle n'a pas atteint l'âge de la majorité » [*Loi*, 19 (3.2)b)];
3. « les parents ou le tuteur de l'enfant qui a subi les mauvais traitements » [r. 14(4)];
4. « l'enfant qui a subi les mauvais traitements, s'il a 12 ans ou plus » [r. 14(4)b)];
5. « le directeur » [r. 14(3)c)].

Une personne peut s'opposer à l'inscription de son nom dans le registre en interjetant appel auprès de la Cour du Banc de la Reine dans les 60 jours suivant la réception de l'avis. Si aucune opposition n'est déposée, le nom de la personne est inscrit dans le registre.

Le rôle de la Cour du Banc de la Reine en cas d'appel de ce genre se limite à déterminer si des mauvais traitements ont été infligés. La Cour ne peut examiner le processus décisionnel adopté par le comité de protection contre les mauvais traitements pour parvenir à une décision. Elle ne peut pas non plus tenir compte de l'intérêt supérieur de l'enfant ou des enfants en cause. Les décisions de la Cour sont finales et ne peuvent faire l'objet d'un appel.

L'inscription au registre est effacée au bout de dix ans ou jusqu'à ce que la victime ait 18 ans, selon la période la plus longue.

Mettons toute la procédure en contexte.

La législation actuelle et la réglementation portant sur l'inscription qui l'accompagne prévoient une procédure détaillée très compliquée pour le traitement des inscriptions de la catégorie C. Comme la plupart des adultes ont de la difficulté à comprendre cette procédure, on ose à peine s'imaginer comment elle est perçue quand le principal intéressé est un enfant de moins de 12 ans. On souhaite qu'en pareil cas, les parents ou les tuteurs de l'enfant puissent agir en son nom. Mais qu'arrive-t-il si l'enfant est pris en charge ou sous la garde d'un adulte qui n'est pas préparé à agir en son nom ou qui entre en conflit d'intérêts s'il le fait? Prenons maintenant le cas d'un enfant de moins de 12 ans pris en charge par un office qui est à la fois responsable d'agir comme son tuteur et de l'inscrire dans le registre concernant les mauvais traitements.

Dans le cas d'un enfant pris en charge qui a perpétré ou qui est soupçonné d'avoir perpétré l'acte de violence, l'office peut être obligé d'abandonner son rôle d'enquêteur et d'assumer son rôle de tuteur de l'enfant. L'office est tenu par la législation de transmettre le nom de l'enfant au comité de protection contre les mauvais traitements, qui détermine ensuite si des mauvais traitements ont été infligés et si le nom de l'enfant devrait être inscrit au registre. Au cours de cette procédure, l'office doit fournir au comité la preuve que l'enfant a bel et bien infligé des mauvais traitements à un autre enfant, tout en donnant à l'enfant la possibilité de fournir des renseignements au comité aux fins de délibérations. En sa capacité de tuteur, l'office doit aider l'enfant à fournir ces renseignements au comité. Or, ce rôle peut incomber au même employé de l'office qui a déjà donné son point de vue au comité au sujet des mauvais traitements.

Si les renseignements à sa disposition amènent le comité à décider que le nom de l'enfant devrait être inscrit au registre, il transmet sa décision à l'office, qui informera ensuite l'enfant de son intention de procéder. Autrement dit, en sa capacité de tuteur de l'enfant dont il a la charge, l'office s'informe lui-même de son intention d'inscrire l'enfant mineur.

Les appels en pareilles situations sont improbables, car l'office en appellerait alors de la décision de son propre comité de protection contre les mauvais traitements, une procédure qui obligerait l'office à défendre, devant les tribunaux, la décision de son comité d'inscrire l'enfant. Même si l'enfant parvient à obtenir un appel, le libellé de la législation en vigueur empêche les tribunaux de déterminer si l'inscription dans le registre concernant les mauvais traitements est dans l'intérêt supérieur de l'enfant.

The Provincial Advisory Committee on Child Abuse (PACCA)

Le PACCA est un groupe formé de représentants de divers organismes du gouvernement provincial et groupes communautaires. Il examine les questions de politique liées aux mauvais traitements subis par les enfants et fait des recommandations au directeur général des Services de protection des enfants, une direction de Services à la famille et Logement Manitoba. Bien que le gouvernement du Manitoba soutienne le PACCA et y soit représenté, il demeure un organisme indépendant. Son but est de s'assurer que les enfants du Manitoba victimes de mauvais traitements ont facilement accès au soutien, au service et au traitement appropriés.

En 2001, le PACCA a appris que depuis les modifications apportées à la législation, la procédure d'inscription au registre concernant les mauvais traitements devenait problématique. La procédure d'inscription dans la catégorie C était particulièrement préoccupante et le nombre d'inscriptions dans cette catégorie avait chuté. Le BPE, qui fait partie du PACCA, a aussi soulevé le fait que les noms d'enfants de moins de 12 ans étaient inscrits au registre.

Le PACCA a alors créé un sous-comité chargé d'étudier la question et de faire rapport au comité, qui à son tour conseillerait le MSFL. La protectrice des enfants était membre de ce sous-comité. Ce dernier a fait part de ses conclusions au PACCA en octobre 2004. Le PACCA a ensuite remis le rapport du sous-comité au MSFL.

Invités par le MSFL à faire part de leurs commentaires en 2001, les services de protection de l'enfance avaient indiqué que les inscriptions dans la catégorie C les préoccupaient, ce qui avait été rapporté au PACCA. Certains commentaires laissaient présager une différence dans la façon de procéder aux inscriptions dans la catégorie C. Le PACCA a fait les recommandations suivantes :

- Que le MSFL procède à une vérification des inscriptions dans la catégorie C partout au Manitoba afin de déterminer s'il existe une différence dans la façon de procéder, ce qui comprendrait une vérification de toutes les inscriptions antérieures et existantes (depuis 1999) afin de vérifier les circonstances entourant chaque inscription et la conformité à la réglementation provinciale en vigueur.

- Que le MSFL discute des préoccupations soulevées par la procédure d'inscription au registre avec les services de protection de l'enfance et les offices.

- Que le MSFL procède à un examen de programme en ce qui concerne le registre.

- Que le MSFL apporte des modifications législatives à la *Loi sur les services à l'enfant et à la famille* pour que son libellé soit similaire à celui de la législation de la Nouvelle-Écosse qui stipule qu'aucun enfant de moins de 12 ans ne peut être inscrit dans le registre provincial concernant les mauvais traitements.

- Que tous les jeunes dont le nom est inscrit ou susceptible d'être inscrit dans le registre soient obligatoirement représentés par une personne autre qu'un parent, tuteur ou office. L'on songe à confier cette tâche au Bureau du protecteur des enfants (BPE), qui l'assumerait dans le cadre de son mandat qui est de défendre les droits, les intérêts et le point de vue des enfants et des jeunes. Des ressources supplémentaires devraient être fournies au BPE pour qu'il puisse assumer cette fonction.

- Que le comité de protection contre les mauvais traitements (CPMT) établisse si l'inscription du nom d'un jeune au registre est dans son intérêt supérieur, indépendamment de l'intérêt supérieur de la jeune victime.

- Dans les situations où l'on croit que le jeune a une déficience intellectuelle, que les offices soient tenus de procéder à une évaluation indépendante afin de déterminer si son inscription au registre est dans son intérêt supérieur.

- Que l'inscription d'un jeune soit reconsidérée et réexaminée à son 18e anniversaire, afin de déterminer si son nom devrait continuer de figurer au registre.

- Que le MSFL établisse par écrit des critères clairs concernant les inscriptions dans la catégorie C. Ces directives devraient aider le CPMT d'un office dans sa prise de décision et assurer une plus grande uniformité. Les directives devraient porter une attention particulière aux conseils donnés aux comités relativement à l'inscription d'enfants de 12 ans ou plus.

- Que le directeur provincial joue un rôle actif à l'égard de l'inscription de noms au registre. La décision finale concernant l'inscription d'un nom lui appartient. Pareil processus de révision peut aider à assurer une uniformisation de la procédure d'inscription au registre dans la province.

- Que l'on évalue le programme de formation multidisciplinaire à l'intention des CPMT. Les résultats de l'évaluation devraient aider à l'élaboration d'un programme de formation permanent à l'intention du personnel des offices et des CPMT.

- Qu'une formation annuelle soit donnée à tout le personnel des offices et des CPMT.

Conclusion

Est-ce dans l'intérêt supérieur d'un enfant, en particulier d'un enfant de moins de 12 ans, d'être inscrit au registre concernant les mauvais traitements? Bien que la Loi le permette, le BPE maintient sa position à l'effet que les enfants de moins de 12 ans ne devraient pas être inscrits, une position que partage le PACCA. Les enfants de 12 ans ou plus qui auraient infligé des mauvais traitements quand ils avaient moins de 12 ans ne devraient pas être inscrits non plus. La protectrice des enfants est d'avis que l'inscription de ces enfants au registre n'est pas dans leur intérêt supérieur.

Le BPE reconnaît le bien-fondé du registre, mais trouve que la procédure d'inscription connaît des ratés, en particulier pour les enfants de moins de 12 ans et les enfants de 12 ans ou plus qui ont commis des actes incitant à une inscription quand ils avaient moins de 12 ans. La procédure d'inscription traite toutes les personnes soupçonnées d'avoir infligé des mauvais traitements à un enfant de la même manière, qu'il s'agisse d'un enfant de moins de 12 ans, d'un jeune ou d'un adulte. Il est évident que la capacité de fournir des renseignements au comité ou d'en appeler de la décision du comité varie d'un groupe à l'autre. Notre société reconnaît que les enfants et les jeunes doivent être davantage protégés, en raison de leur stade de développement qui les rend vulnérables. Le simple fait de posséder un réseau de protection de la jeunesse prouve que les enfants sont vulnérables et qu'ils peuvent avoir besoin de la protection de l'État. Il est ironique que la procédure d'inscription au registre ne tienne pas compte de cette vulnérabilité.

La procédure en vertu de laquelle l'inscription de certains enfants pris en charge par un office est envisagée connaît aussi des ratés. En répondant aux exigences de la Loi, les offices concernés assument souvent des rôles contradictoires et conflictuels. La Cour d'appel déclare qu'il appartient au comité de protection contre les mauvais traitements de tenir compte non seulement de l'intérêt de la jeune victime, mais aussi de l'intérêt de l'enfant soupçonné d'avoir infligé des mauvais traitements et de tous les autres enfants. Cependant, les comités ne reçoivent aucune direction ou formation portant sur les intérêts multiples des cas d'enfants qui leur sont soumis. Le module de formation provincial ne dit mot sur l'intérêt supérieur du jeune enfant ou du jeune dont l'inscription est envisagée. Le module omet aussi de parler de l'inscription d'enfants ou de jeunes ayant une déficience cognitive ou intellectuelle ou qui ont des besoins particuliers, comme les troubles causés par l'alcoolisation fœtale. Même si certains comités tiennent compte des besoins et de l'intérêt des enfants dont l'inscription est envisagée, rien ne semble les obliger à le faire.

Les offices ne sont pas tenus de s'assurer que l'enfant ou le jeune est représenté par une personne indépendante quand son nom est susceptible d'être inscrit au registre. Les noms des enfants et des jeunes sont inscrits au registre pendant la même durée que les adultes, sans qu'il soit question de réexaminer leur dossier quand ils deviennent majeurs.

Un office peut choisir de ne pas inscrire les enfants de moins de 12 ans, sauf que cela risque de créer des différences dans la façon de procéder aux inscriptions dans la province. Un enfant sera ainsi plus susceptible d'être inscrit au registre dans une région de la province que dans une autre région.

On a constaté des ratés dans la procédure d'inscription pour la catégorie C, mais qu'en est-il des autres catégories? L'inscription au registre de la majorité des personnes est l'affaire du tribunal pénal (catégorie A) et cette façon de procéder semble fonctionner. Cependant, seulement un pour cent des inscriptions entrent dans la catégorie B.[1] Cela veut dire que les mêmes tribunaux qui s'occupent des enfants ayant besoin de protection, souvent à la suite de mauvais traitements infligés par les personnes qui en assurent la garde, ne sont pas portés à inscrire les noms de ces personnes au registre.

Lorsqu'elle aborde ce genre de sujet, la protectrice des enfants se pose des questions sur le traitement que la société réserve aux enfants – à tous les enfants. Ces questions peuvent rendre bien des gens mal à l'aise, mais il est important de les soulever. Est-ce bien ce que nous voulons? Est-ce la façon dont nous voulons traiter les enfants? Croyons-nous vraiment qu'il est dans l'intérêt supérieur d'un enfant d'inscrire son nom au registre concernant les mauvais traitements pour des incidents qui se sont produits quand il avait cinq ans?

La protectrice des enfants ne croit pas que ce soit le cas et presse le gouvernement de modifier la législation de façon à s'assurer que les enfants de moins de 12 ans ne soient pas inscrits dans le registre concernant les mauvais traitements.

---

[1] En date du 21 janvier 2005

L'avenir

CEAJA-IPE : l'avenir du réseau des services à l'enfant et à la famille

Le BPE appuie depuis longtemps la Commission d'enquête sur l'administration de la justice et les Autochtones - Initiative de protection de l'enfance, une initiative d'envergure provinciale visant la restructuration du réseau des services à l'enfant et à la famille au Manitoba. L'Initiative a pour objet de « mettre au point un nouveau réseau qui reconnaît et respecte la différence culturelle, tout en reconnaissant les droits des Premières nations et des Métis à gérer et à assurer la prestation de leurs propres services à l'enfant et à la famille ».[1] À partir de l'année 2000, les responsabilités en matière de prestation de services ont été transférées des offices non-autochtones aux offices des Premières nations et à ceux des Métis.

Quelle est la place du Bureau du protecteur des enfants dans le nouveau réseau? Le rôle du BPE et son rapport hiérarchique avec l'Assemblée législative ne changeront pas à l'intérieur du nouveau réseau des services à l'enfant et à la famille. Nous poursuivrons notre travail de concert avec les nouveaux offices et régies qui fournissent des services aux enfants et aux jeunes ainsi qu'à leurs familles. Le BPE poursuivra aussi ses relations avec le ministère des Services à la famille et du Logement, qui progresse dans son intégration des services de protection de l'enfance.

Le transfert des responsabilités a soulevé peu d'inquiétude. Nous travaillons maintenant avec les offices des Premières nations et des Métis et notre rôle dans les dossiers n'a pas causé de heurts et nos services de défense des droits n'ont pas été affectés.

À compter de mai 2005, le transfert commencera à toucher la Ville de Winnipeg et l'on s'attend à ce que 2 500 dossiers soient transférés de l'Office des services à l'enfant et à la famille de Winnipeg aux offices des Premières nations et des Métis concernés. Un nouveau service conjoint d'intervention d'urgence à l'accueil sera créé pour toute la Ville de Winnipeg d'ici octobre 2005. Ces changements constituent un défi pour tous les organismes concernés dont le BPE. La majorité des dossiers que nous défendons touchent les Services à l'enfant et à la famille de Winnipeg, qui est le plus gros office au Manitoba. Quand aura lieu le transfert des dossiers au cours de la prochaine année, le BPE n'aura pas les ressources nécessaires pour assurer le suivi des questions qu'un transfert de cette magnitude ne manquera pas de soulever.

Mais les défis peuvent aussi ouvrir des possibilités. Tel que mentionné dans les principes du plan stratégique de l'Initiative de protection de l'enfance, la restructuration des services à l'enfant et à la famille aura pour effet de créer un réseau de prestation de services qui « contribuera à protéger les enfants en mettant en valeur les ressources des communautés, des familles et des personnes grâce à la prestation de services holistiques, intégrés et préventifs ainsi que de services de protection, de rétablissement et de soutien ». La possibilité qui s'offre maintenant à nous est de nous assurer qu'au-delà de la structure de l'autorité, nous puissions établir un réseau de prestation de services qui réponde aux attentes et obtienne les effets escomptés. Comme des réseaux de prestation de services sont actuellement créés à la grandeur de la province, le moment est propice pour examiner les services, leur qualité et leurs effets sur les enfants et les jeunes. Le moment est aussi tout indiqué pour se donner la capacité de mesurer et d'évaluer les services dans l'ensemble du réseau en se fondant sur les meilleures pratiques.

Les normes fondamentales présentées par le MSFL en janvier 2005 constituent un pas en avant en faveur de l'établissement d'une base commune pour se donner la capacité de mesurer et d'évaluer les services. La création d'une unité de responsabilisation au sein de l'office et le rétablissement du programme d'assurance de la qualité pour les soins en résidence sont deux autres mesures positives.

Il est toutefois irréaliste de croire que moins d'enfants et de jeunes seront pris en charge et que moins de familles se tourneront vers les services à l'enfant et à la famille lorsque le transfert des responsabilités sera terminé. Les services seront fournis à l'intérieur d'un nouveau cadre, mais les besoins resteront sensiblement les mêmes. La question est de savoir comment ces services seront appuyés.

Les offices des services à l'enfant et à la famille ont un mandat très exigeant, qui est d'assurer la protection des enfants et de soutenir les familles dans nos collectivités. Ils prennent souvent la relève d'autres réseaux qui ont échoué.

---

[1] Lettre du comité permanent de l'IPE envoyée au BPE le 3 février 2005

La surreprésentation des enfants et des jeunes autochtones dans le réseau de protection de l'enfance est solidement documentée. Cependant, les facteurs sous-jacents à cette représentation disproportionnée ne sont pas bien compris et ont fait l'objet de peu de recherche. Dans une étude canadienne récente, Nico Trocme, Della Knoke et Cindy Blackstock ont établi que « la pauvreté, des logements inhabitables et la toxicomanie » sont des facteurs décisifs expliquant le taux élevé de services de protection de l'enfance prodigués aux familles autochtones.[7] Les facteurs associés à la pauvreté et aux logements inhabitables échappent autant aux services de protection de l'enfance qu'aux familles affectées.

Pour reprendre les propos des auteures :

> « Bien que le transfert de responsabilité des services de protection de l'enfance aux communautés autochtones devrait favoriser l'établissement de services qui répondent mieux aux besoins des enfants et des familles autochtones, nous ne nous attendons pas à une diminution importante des taux d'admission tant que des ressources ne seront pas consacrées aux problèmes sociaux qui nuisent à la capacité des parents de prendre soin de leurs enfants comme il se doit. »

Les offices des services à l'enfant et à la famille ne peuvent aborder seuls ces questions. Nous devons les soutenir collectivement et aborder les vrais enjeux expliquant la prise en charge des enfants et des jeunes. C'est particulièrement vrai dans le cas des offices autochtones qui, par le passé, n'ont pas reçu de fonds pour fournir des services de prévention et de soutien aux enfants, aux jeunes et aux familles vivant dans les communautés des Premières nations.

Comme nous le disions dans notre rapport annuel de 2000-2001 :

> « Le nouveau réseau (...) exigera de prendre un virage, non seulement en ce qui concerne les interventions dans le cadre de programmes particuliers mais également au niveau des stratégies collectives élaborées dans l'intérêt des enfants et des jeunes. Les nouvelles stratégies doivent faire ressortir notre rôle collectif à l'échelle communautaire et notre responsabilité envers l'éducation de nos enfants et de nos jeunes. Tous les secteurs qui offrent des services aux enfants (santé, éducation, justice et services à l'enfant et à la famille) doivent adopter une approche commune, parler d'une même voix, se mettre d'accord sur les soins et l'aide qu'il faut accorder aux enfants, et trouver une base à partir de laquelle pouvoir poser des gestes cohérents. Si nous désirons améliorer leur bien-être et, de cette façon, leurs chances de réussite dans la vie, il faut que nous nous fixions le but précis de permettre à tous les enfants et à tous les jeunes de profiter des relations, des occasions et des expériences dont ils ont besoin et qu'ils méritent. »

L'Initiative de protection de l'enfance a le potentiel de faire changer les choses pour tous les enfants et les jeunes. Les offices ne peuvent aborder seuls les questions socioéconomiques sous-jacentes qui contribuent à l'éclatement de la famille, mais l'Initiative fournit l'occasion d'examiner la façon dont nous fournissons les services et tenons compte des enfants et des jeunes dans la conception de ces services. Comme nous le disions dans notre rapport annuel de 2000-2001, il y a longtemps que les enfants et les jeunes nous disent ce à quoi ils s'attendent du réseau des services à l'enfant et à la famille :

- Ils doivent pouvoir établir une relation stable et durable avec l'adulte qui s'occupe d'eux.
- Ils doivent se sentir à l'abri des mauvais traitements, de la négligence et de l'exploitation.
- Ils doivent vivre dans des milieux (familles et communautés) qui leur offrent la stabilité et la prévisibilité.
- Ils ont besoin de services qui répondent à leurs besoins particuliers tout en étant centrés sur leurs points forts plutôt que sur leurs faiblesses perçues.

---

[7] Trocme, N; Knoke, D; et Blackstock, C. (2004) Pathways to the Overrepresentation of Aboriginal Children in Canada's Child Welfare System. Social Service Review, 78(4), 577-600.

- Ils doivent demeurer en contact et maintenir des liens avec leurs familles, leur communauté et leur culture.
- Ils doivent avoir leur mot à dire lorsque des adultes prennent des décisions qui ont une incidence sur leur vie.
- Lorsqu'ils quittent le réseau, ils ont besoin de services qui les aideront à franchir le cap des 18 ans.
- Ils doivent - et c'est leur droit - être traités avec respect et dignité.

L'avenir du Bureau du protecteur des enfants

Défendre efficacement la cause des enfants nécessite des ressources suffisantes

Étant donné que le BPE est occasionnellement appelé à formuler des critiques à l'endroit des fournisseurs de services à l'enfant et à la famille et, si nécessaire, du gouvernement en ce qui a trait à leur faits et gestes à l'égard des enfants, son financement doit demeurer indépendant des organismes et des ministères, ou de toute autre entité gouvernementale, et être garanti pour une durée raisonnable.

À l'heure actuelle, le BPE soumet ses prévisions budgétaires annuelles à l'examen et à l'approbation de la Commission de régie de l'Assemblée législative (CRAL), créée en vertu de la *Loi sur la Commission de régie de l'Assemblée législative*. L'Assemblée finance le BPE, qui doit lui rendre des comptes.

Le niveau de financement que nous recevons demeure une source de problème et nous croyons que cette situation risque de perdurer si la demande de services de défense des droits continue de croître.

En plus d'offrir des services de défense des droits, le BPE a démontré qu'il peut procéder à des examens systémiques complexes. Nos enquêtes et nos rapports exhaustifs portant sur des sujets tels le recours aux chambres d'hôtel comme lieux de placement d'urgence ont fait ressortir le besoin de ce genre d'examen. Sauf que notre assise financière ne nous permet pas d'assurer le traitement des dossiers tout en procédant à des examens approfondis.

Le protecteur des enfants doit jouir de pouvoirs bien définis, complets et appropriés

Actuellement, l'autorité de la protectrice des enfants est limitée au réseau des services à l'enfant et à la famille. Selon les dispositions législatives en vigueur, les pouvoirs du BPE suffisent amplement à faire ce qu'on appelle communément de la « défense monocible ». Par contre, certaines lacunes législatives devraient être comblées pour mieux défendre les droits et intérêts des enfants.

L'anomalie législative la plus grave est peut-être que la mise en œuvre des recommandations de la protectrice des enfants n'est pas obligatoire. Dans les trois derniers rapports annuels du BPE, la protectrice des enfants a souligné que le MSFL et les offices peuvent choisir d'ignorer les recommandations du BPE. Le BPE n'a pas le pouvoir de faire observer ses recommandations ou d'exiger une réponse des principaux intéressés. Il ne possède pas non plus les ressources nécessaires pour assurer le suivi des recommandations.

Le BPE a remarqué que depuis la publication du rapport sur les refuges, le MSFL et les SEFW se sont efforcés de répondre aux recommandations des examens systémiques et des examens de dossiers. Cependant, le réseau des SEF évolue et de nouvelles structures sont en place, comme les quatre nouvelles régies. Le service conjoint d'intervention d'urgence à l'accueil verra le jour et bon nombre d'offices et de fournisseurs de services assureront la prestation de services dans toutes les régions de la province. Aujourd'hui plus que jamais, il est important que le BPI assure le suivi de ses recommandations faisant suite à ses examens systémiques et à ses examens de cas individuels.

Nouveau en 2004 – Le BPE et le MSFL en sont à l'étape préliminaire de la création de lignes directrices de procédure dans le but d'assurer le suivi des recommandations du BPE formulées dans ses examens systémiques. On a commencé avec l'examen du réseau des refuges des Services d'hébergement et d'évaluation d'urgence. Il est à espérer que les lignes directrices finiront par faire partie des normes provinciales générales des SEF.

Une fois les procédures évaluées, peaufinées et acceptées, la protectrice des enfants aimerait qu'elle s'appliquent aux quatre régies et à l'ensemble du réseau des services à l'enfant et à la famille.

Ce processus vient à peine d'être enclenché. C'est donc au prochain protecteur des enfants que reviendra la tâche d'en encourager l'expansion pour l'ensemble du réseau. On espère pouvoir commencer par les examens systémiques du BPE pour éventuellement y inclure les recommandations faisant suite aux examens de cas individuels.

La protectrice des enfants croit aussi que la législation devrait être modifiée pour mieux renforcer le rôle du BPE. Voici quelques exemples de modifications proposées :

- Si le protecteur des enfants doit effectuer une enquête, lui ou la personne qu'il délègue devrait pouvoir interroger sous serment toute personne dont le témoignage est jugé pertinent à l'enquête, donc être investi du pouvoir d'un commissaire nommé en vertu de la partie IV de la *Loi sur la preuve du Manitoba*.

- Le protecteur des enfants devrait jouir du pouvoir discrétionnaire de ne pas enquêter sur des plaintes qu'il juge futiles ou de mauvaise foi.

- A l'heure actuelle, le gouvernement ou les fournisseurs de services ne sont pas tenus d'informer les enfants et les jeunes qu'ils ont le droit de s'adresser au protecteur des enfants. La législation devrait obliger les fournisseurs de services à informer les enfants, les jeunes et les autres membres de la famille concernés de l'existence du Bureau du protecteur des enfants.

- La législation actuelle restreint la capacité d'enquêter du protecteur des enfants au réseau des services à l'enfant et à la famille. Comme les enfants et les jeunes du réseau des SEF font partie ou peuvent faire partie d'autres réseaux d'aide à l'enfance, comme ceux des ministères de la Santé, de l'Éducation ou de la Justice, le fait de pouvoir conseiller et consulter d'autres ministères et enquêter auprès d'eux permettrait au protecteur des enfants de plaider plus efficacement en faveur de services complets pour ces enfants.

En mars 2001, le BPE a présenté au gouvernement un modèle conceptuel expliquant la nécessité d'étendre les services de défense des droits à tous les enfants et les jeunes. L'élargissement du mandat du BPE garantirait la présence d'une entité indépendante qui veillerait à ce que l'on tienne dûment compte des besoins, des intérêts et des points de vue des enfants et des jeunes dans tous les réseaux d'aide à l'enfant.

Les services du BPE doivent être accessibles partout au Manitoba

L'évolution du réseau des SEF et la création des quatre régies signifient que la protection et les services offerts aux enfants et aux familles bénéficiaires finiront par devenir la responsabilité de leurs collectivités respectives. Le BPE doit également être présent dans ces collectivités, mais cela n'est pas possible avec seulement cinq agents en poste à Winnipeg. Le BPE doit être davantage présent dans le sud du Manitoba et le devenir dans le nord de la province.

En septembre 2001, le BPE a terminé une étude de faisabilité intitulée *The Need for Children's Advocacy in Northern Manitoba*, qui se fondait sur les consultations qui avaient eu lieu avec les dirigeants communautaires et les prestataires de services locaux dans le nord du Manitoba. L'étude recommandait que le BPE établisse des bureaux auxiliaires dans le nord du Manitoba. En novembre 2001, le BPE a présenté une demande de financement à la Commission de régie de l'Assemblée législative pour la mise en œuvre des recommandations, mais le financement n'a pas été accordé.

Conclusion à propos de l'avenir du BPE

En définitive, l'efficacité du BPE dépend de sa capacité « d'intervenir de façon indépendante, de produire des informations bien documentées, d'avoir une présence crédible et respectée du public, et de répondre efficacement aux questions importantes qui touchent les enfants ».[1]

---

[1] (UNICEF/Innocenti Research Centre, (2001) Independent Institutions Protecting Children's Rights, Florence, Italy.)

Les expériences vécues au cours des six dernières années ont clairement démontré que le fait d'être indépendant et de disposer de ressources suffisantes et de pouvoirs élargis pertinents aura toujours une influence sur notre capacité à promouvoir des changements pour les enfants et les jeunes du réseau des services à l'enfant et à la famille.

Au moment où le mandat de Janet Mirwaldt comme protectrice des enfants s'achève, nous avons l'impression d'avoir fait du BPE un porte-parole crédible et indépendant des enfants et des jeunes du réseau des services à l'enfant et à la famille. Nous avons fait des progrès, certes, mais beaucoup reste encore à faire. Il est maintenant temps d'étendre le mandat du BPE à d'autres secteurs de services fournis ou financés par le gouvernement provincial, tout en augmentant notre présence et notre accessibilité auprès des enfants et des jeunes du réseau des services à l'enfant et à la famille partout au Manitoba.

Analyse statistique de fin d'exercice de cas confiés au Bureau du protecteur des enfants

du 1er avril au 31 décembre 2004

Les nouvelles données statistiques de la présente partie du rapport annuel portent sur une période de neuf mois, soit du 1er avril au 31 décembre 2004, plutôt que sur la période habituelle de douze mois, qui aurait pris fin le 31 mars 2005.

Un compte rendu de l'ensemble des douze mois n'était pas possible du fait que le dernier mandat de la protectrice des enfants en poste prend fin le 29 mars 2005. Le choix d'une période de neuf mois permettait à la protectrice des enfants de rédiger le rapport annuel, de voir à sa traduction en français, de le composer, de l'imprimer et de le publier avant que son mandat ne prenne fin.

	2003-2004	2004
Dossiers ouverts depuis l'exercice précédent	11	174
Nombre total de nouvelles demandes de services	2,054	1,560*
Demandes satisfaites	1,880	1,253*
Dossiers demeurant ouverts en fin d'exercice	174	307*
Répartition des demandes de services		
Demandes de niveau 1	967	658
Demandes de niveau 2	406	369
Dossiers IAFE de niveau 3	512	254
Dossiers ID de niveau 3	169**	279**
Total	**2,054***	**1,560***

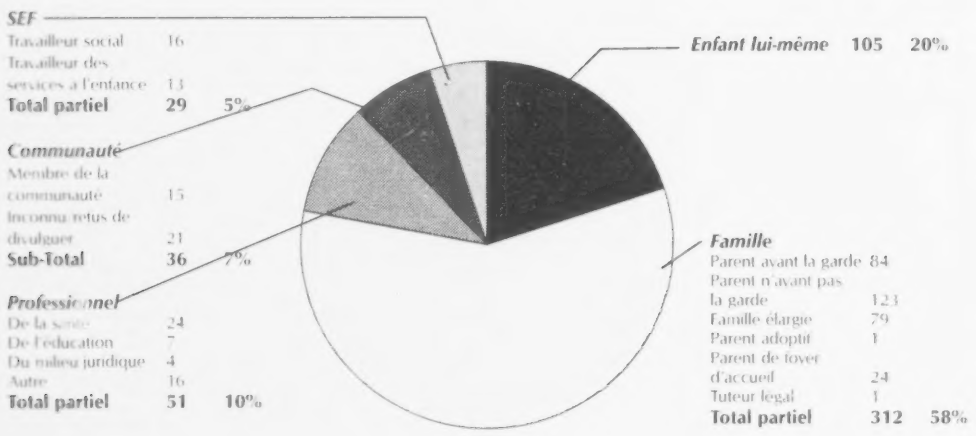
Dossiers IAFE – Le BPE a donné des renseignements détaillés et de l'aide pour faire entendre les droits.
ID – Le BPE a fourni des services d'intervention en matière de défense des droits au nom d'un enfant ou d'un jeune.

Le nombre de dossiers ne correspond pas au nombre total d'enfants desservis. Dans certains cas touchant un groupe de frères et sœurs, un seul dossier est ouvert, au nom de l'aîné.

***Ce nombre correspond à une période de neuf mois terminée le 31 décembre 2004.**

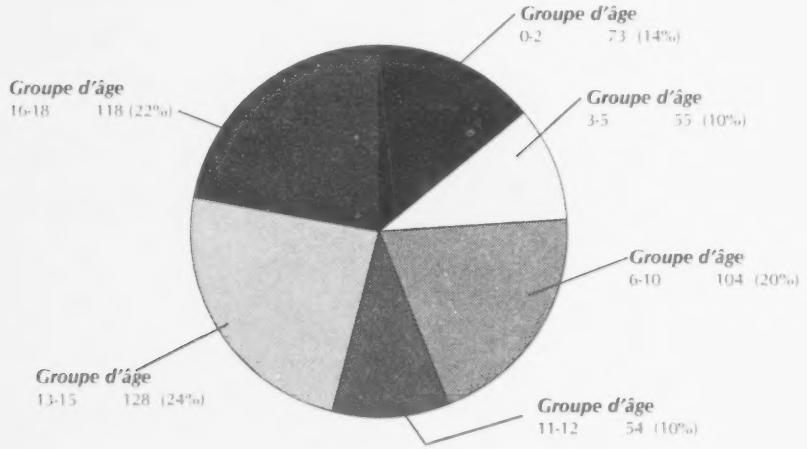
**Ne comprend pas 2 dossiers du CIRC et 3 dossiers sur des questions précises

Qui a communiqué avec le BPE : (n=533)



- En 1999-2000, les enfants et les jeunes représentaient 13 % du total des gens ayant communiqué avec le BPE. En 2005, ils formaient 20 % de ce total, ce qui veut dire que davantage d'enfants et de jeunes communiquent directement avec le BPE pour obtenir de l'aide.

Âge et sexe de l'enfant : (n=533)



- Chaque année nous fournissons des services à autant de garçons que de filles. Cette année, nous avons fourni des services à un peu plus de filles (272) que de garçons (257).

- Cette année, nous avons surtout fourni des services à des jeunes adolescents de 13 à 15 ans (24 %), à des adolescents plus âgés de 16 à 18 ans (22%) et à des enfants de 6 à 10 ans (19%). Au cours des six dernières années, nous avons constamment fourni plus de services aux enfants et aux jeunes de ces groupes d'âge.

- Au cours des six dernières années, le BPE a fourni des services à 3672 enfants et jeunes.

Lieu où se trouvaient les enfants et les jeunes à l'ouverture de leur dossier : (n=533)

Type de placement	Nombre	Pourcentage
Père, mère ou tuteur	163	31
Foyer d'accueil - sans parenté	143	27
Foyer d'accueil - avec parenté	36	7
Refuge	35	6
Foyer de groupe	27	5
Établissement résidentiel	26	5
Parenté ou amis	23	4
Hôtel, motel	14	3
Lieu sûr	8	2
Établ. correctionnel pour jeunes	9	2
Foyer d'adoption	5	1
Établissement de santé mentale	3	-
Seul	19	4
Inconnu	18	3
Autre	4	-
TOTAL	**533**	**100%**

Type de dossiers/participation des SEF : (n=533)

Type de dossiers	Nombre	Pourcentage
Adoptions	3	1
Post-adoptions	1	-
Enfants pris en charge	298	56
Protection	156	29
Services pour futurs parents	2	1
Services volontaires à des familles	34	6
Services antérieurs des SEF	-	-
Aucun service antérieur des SEF	39	7
Total	**533**	**100%**

- Parmi les dossiers ouverts par le BPE, 494 ou 93 % bénéficiaient de SEF fournis par un office ou un bureau régional.
- Parmi les dossiers ouverts par le BPE, 456 ou 85 % concernaient un dossier de protection ouvert dans un office des SEF ou un bureau régional avant que ne soit faite la demande de services de défense des droits.
- Nous fournissons des services à un plus grand nombre d'enfants et de jeunes pris en charge. L'augmentation est due aussi au nombre plus élevé d'appels provenant de jeunes.

Statut juridique de l'enfant : (n=533)

Statut juridique	Nombre	Pourcentage
Aucun statut	39	7
Pas pris en charge	121	23
Sous arrestation	110	21
Ordonnance de supervision	2	-
Pupilles permanents	116	22
Pétition pour une autre ordonnance	2	-
Plus de 18 ans	1	-
Tutelle provisoire	68	13
Contrat de placement volontaire	75	14
Total	**533**	**100%**

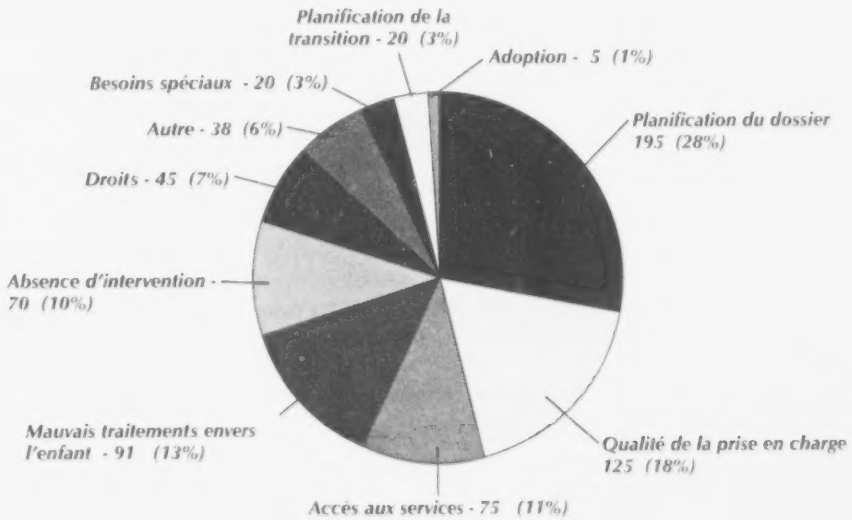
- Parmi les enfants et les jeunes dont s'occupe le BPE, 372 ou 70 % sont des enfants pris en charge par le réseau des SEF, qui en assume la responsabilité juridique.

- Au cours des six dernières années, le BPE s'est surtout occupé d'enfants et de jeunes pris en charge par un office ou un bureau régional qui vivaient séparés de leurs parents.

Raisons de l'appel à l'aide au BPE: thèmes des dossiers et principaux sujets de préoccupation :

Les dossiers peuvent faire état de plus d'un problème ou même d'une multitude de problèmes requérant des services de défense des droits. Le BPE a relevé 687 sujets de préoccupation dans 533 dossiers.

Principaux sujets de préoccupation en 2004 :


Planification de la transition - 20 (3%)
Adoption - 5 (1%)
Besoins spéciaux - 20 (3%)
Planification du dossier 195 (28%)
Autre - 38 (6%)
Droits - 45 (7%)
Absence d'intervention - 70 (10%)
Mauvais traitements envers l'enfant - 91 (13%)
Qualité de la prise en charge 125 (18%)
Accès aux services - 75 (11%)

Répartition des problèmes selon la catégorie d'âge : (n=687)

Les préoccupations liées aux enfants et aux jeunes varient souvent selon leurs besoins et l'âge.

	0-2	3-5	6-10	11-12	13-15	16-18	18+	i/r*	Tp**	%
Accès aux services	9	4	12	9	23	18	0	0	75	11
Responsabilité	1	0	0	0	1	1	0	0	3	-
Adoption	2	0	2	0	0	1	0	0	5	1
Planification du dossier	38	16	39	17	52	32	0	1	195	28
Mauvais traitements envers l'enfant	15	11	30	11	16	7	1	0	91	13
Qualité de la prise en charge	11	7	23	15	40	29	0	0	125	18
Absence d'intervention	10	7	14	3	21	15	0	0	70	10
Droits	4	5	9	3	16	8	0	0	45	7
Besoins spéciaux	3	4	3	3	4	3	0	0	20	3
Planification de la transition	0	0	0	1	3	16	0	0	20	3
Autre	4	2	2	6	15	7	1	1	38	6
Total	**97**	**56**	**134**	**68**	**191**	**137**	**2**	**2**	**687**	**100%**

* Inconnu/Refus de divulguer
** Total partiel

Les principales sources de préoccupation de 2004-2005 étaient la planification des dossiers, la qualité de la prise en charge et les mauvais traitements envers l'enfant. Au cours des six dernières années, ces sources de préoccupation se sont toujours démarquées, avec l'accès aux services.

La planification des dossiers concerne les questions relatives au plan établi par un office ou un bureau régional pour l'enfant, le jeune ou sa famille. Nous constatons habituellement l'absence de plan individuel de ce genre. Nous avons aussi remarqué un certain nombre de questions qui nuisent à la planification des dossiers, en particulier le manque de participation de l'enfant ou du jeune à la planification.

Les questions liées à la qualité de la prise en charge ont été répertoriées seulement pour les enfants pris en charge par un office ou un bureau régional. Ces questions portent non seulement sur la qualité de la prise en charge, mais aussi sur le manque de ressources appropriées en matière de placement pour les enfants et les jeunes.

Les mauvais traitements envers l'enfant comprennent des allégations de négligence et de mauvais traitements à l'endroit d'un enfant ou d'un jeune dans la collectivité ou pendant sa prise en charge dans le réseau des SEF. Ces préoccupations sont rapportées à un office ou à un bureau régional pour qu'il enquête à ce sujet.

Les questions liées à l'accès aux services comprennent le refus d'accorder des services, le manque de services et l'inadmissibilité d'un enfant ou d'un jeune à des services offerts.

Dossiers de mandat mixte : (n=51)

Autorité	Nombre	Pourcentage
Justice	26	51
Éducation	5	10
Santé	2	4
Santé mentale	12	23
Aide – emploi et revenu	3	6
Services spéciaux pour enfants	1	2
Services pour adultes	-	
Logement	1	2
Gouvernement fédéral	1	2
Autre	-	
Total	**51***	**100%**

Les dossiers de mandat mixte représentent environ 10 % du total des dossiers ouverts par le BPE.

Des dossiers sont qualifiés de « mandat mixte » quand un autre réseau de protection de l'enfance s'en occupe en plus d'un office ou d'un bureau régional des SEF.

Cette année, plus de la moitié des dossiers de mandat mixte étaient liés à la justice. La majorité de ces dossiers relevaient aussi du système de justice pénale pour adolescents. Comme le démontrent les données statistiques que nous avons compilées depuis que nous assurons le suivi des dossiers de mandat mixte, cette tendance est conforme à celle des années précédentes.

***Dossiers jusqu'au 31 décembre 2004**

Budget du Bureau du protecteur des enfants pour l'exercice

Dépenses (en milliers de $)	$	ETP
2004-2005		
Total des salaires et avantages sociaux	528.9	8
Total des frais d'exploitation	197.3	

Liste des membres du personnel du Bureau du protecteur des enfants

Janet Mirwaldt, protectrice des enfants

Michael Bear, protecteur adjoint des enfants (de mai 1999 à septembre 2004)

Terri Hammerback, agente à la protection des enfants

Thelma Morrisseau, agente à la protection des enfants

Jill Perron, agente à la protection des enfants (en congé de maternité jusqu'en août 2005)

Cheryl Fontaine, agente d'évaluation en matière de protection des enfants (de novembre 2003 à juin 2004)

Don Mathieson, agent à la protection des enfants (de septembre 2004 à juillet 2005)

Nelson Mayer, agent d'évaluation en matière de protection des enfants (jusqu'au 31 mars 2005)

Patsy Addis Brown, chef de bureau

Debra Swampy, secrétaire administrative

Crystal Hansen, étudiante au programme de travail social pour la région du Sud-Est

Terry McCharles, étudiant au programme d'internat de l'Office des services à l'enfant et à la famille des Métis

Nous mettons tous notre main à la pâte